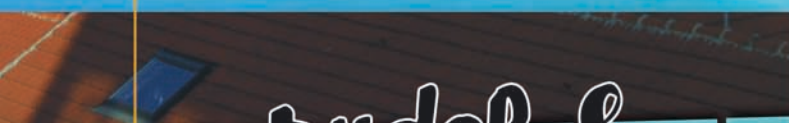


MARIE-LUCIE GOSSELIN

LES CAHIERS DU CENTRE FÉDÉRAL

Éducation & Territoires

ÉTAT DES LIEUX, ENJEUX, PERSPECTIVES



*la fédération
des métiers de l'éducation*

unsa
éducation

sudel.fr
LES ENSEIGNANTS ÉDITEURS

MARIE-LUCIE **GOSELIN**

Éducation & Territoires

ETAT DES LIEUX,
ENJEUX, PERSPECTIVES

sudel.fr
LES ENSEIGNANTS ÉDITEURS

*l'éducation,
notre terrain d'action*

UNSA
éducation

*Cette recherche a été réalisée dans la cadre de l'Agence d'objectifs
de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES).*

*Créé en 1982 par la CFDT, la CGT, la CGC, la CFTC, FO et la FEN devenue UNSA Education,
l'IRES remplit une fonction unique de lieu d'activité et d'échanges intellectuels commun
aux organisations syndicales qui l'animent.*

www.ires-fr.org

(AVANT-PROPOS)

L'éducation en ses territoires

Cette recherche, conduite de façon rigoureuse par Marie-Lucie Gosselin, était attendue. Elle brosse un état des lieux détaillé des liens mouvants et complexes de l'Education et des territoires dans lesquels elle inscrit son action. Elle détaille les problématiques qui pèsent dans le débat si actuel entre Etat et territoires.

La recherche montre les changements apportés depuis la première étape de décentralisation. Elle décrit les nouvelles articulations, voire les nouvelles rivalités, créées entre des collectivités confrontées à de nouvelles responsabilités assumées et un Etat qui, en réduisant ses ambitions, affaiblit ses échelons locaux. Elle montre aussi les évolutions, au plan national, qui ont succédé à cette première étape et le nouveau paysage éducatif qui se dessine entre ces différents acteurs que sont l'Etat, les collectivités, les associations. La recherche traite aussi de l'environnement européen et international et de la place qu'y occupe le nouveau débat éducatif.

Cette recherche apporte un regard détaillé sur les relations entre les collectivités et l'Etat autour de plusieurs questions-clés que sont la formation professionnelle et les responsabilités partagées, l'autonomie des établissements et la qualité du projet d'établissement, la sectorisation scolaire et les inégalités, la place de l'université, la consistance d'un projet éducatif local associant la diversité des acteurs.

Cette recherche est publiée au moment où, de commission en rapport, les territoires dans leur découpage et leur structuration sont remis en cause. Leurs champs de compétences seront, si les évolutions envisagées se concrétisent, changés. La question qui est alors posée au syndicalisme est celle de sa capacité à s'emparer de la réalité, à élaborer des propositions pour que le système éducatif, où l'Etat doit jouer le premier rôle, ne soit pas morcelé, à agir pour que de nouvelles régulations, de nouveaux contre-pouvoirs soient mis en place. L'éducation doit garder toute sa cohérence d'ensemble.

Patrick Gonthier
Secrétaire général de l'UNSA Éducation

(SOMMAIRE)

AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	9
1 • UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL TRANSFORMÉ	13
A • Un mille-feuille institutionnel	14
1 • La coopération intercommunale	14
2 • La montée en puissance des régions	15
B • Des transferts de compétences	17
1 • Les lois Defferre de 1982 et 1983	17
2 • La création des EPLE	18
3 • L'acte II de la décentralisation	18
4 • La clause générale de compétences	20
5 • Déconcentration et décentralisation	20
C • Un cadre de références à préserver	22
D • Un impact sur le service public d'éducation encore mal évalué	23
2 • LES POLITIQUES ÉDUCATIVES TERRITORIALISÉES	25
A • Le projet d'école ou d'établissement	27
1 • Le projet devient une obligation avec la loi d'orientation de 1989	27
2 • Une réponse aux attentes sociales d'évolution du système éducatif	29
3 • Un bilan en demi-teinte	30
4 • Du projet d'établissement au contrat d'objectifs	31
B • La discrimination positive territoriale dans l'éducation	33
1 • Un dispositif qui s'est dilué	34
2 • Entre soutien mesuré et critique complaisante	35
3 • Les évolutions récentes	37
4 • Education prioritaire et parcours d'excellence	37
C • Les politiques éducatives locales à caractère interministériel	38
1 • Un empilement peu lisible de dispositifs	39
2 • Un impact difficile à évaluer	40
3 • Une volonté de mise en cohérence	42
D • Le projet éducatif territorial	44

3 • ÉTAT, COLLECTIVITÉS, QUELS CONSTATS ?	45
A • Le désengagement de l'état	46
1 • Le désengagement financier	46
2 • L'incapacité à définir des objectifs à long terme pour l'éducation	47
3 • Un pilotage insuffisant au niveau local	49
4 • L'Etat n'a garanti ni l'égalité ni l'équité sur l'ensemble du territoire	50
5 • Des transferts de charges insidieux	52
6 • La révision générale des politiques publiques	54
B • Les collectivités assurent plutôt bien les compétences transférées	54
1 • Politiques immobilières	54
2 • Planification	56
3 • Accueil, hébergement, restauration	58
4 • Gestion des TOS	59
5 • L'expérimentation des EPEP	63
6 • L'application de l'article 89	64
7 • Les maisons départementales des personnes handicapées	65
C • Les collectivités vont au-delà de la loi	66
1 • Initiatives à caractère social	67
2 • Soutien matériel à l'action éducatrice	67
3 • Initiatives à caractère pédagogique	69
4 • Aide à l'orientation	71
5 • Enseignement supérieur et recherche	73
6 • Politiques de jeunesse	74
4 • L'APPORT DES COMPARAISONS INTERNATIONALES	75
A • Les politiques de décentralisation	76
1 • Des modèles pluriels de décentralisation	76
2 • Des tendances convergentes dans l'exercice des compétences	77
3 • Décentralisation et performances scolaires	78
4 • Décentralisation et inégalités scolaires	79
B • Le libre choix de l'école	80
1 • Les différents modèles dans les pays de l'OCDE	80
2 • Les effets des politiques de choix de l'école	81
5 • UN PARTAGE DE COMPÉTENCES QUI NÉCESSITE DE NOUVELLES RÉGULATIONS	83
A • La territorialisation éducatives, menace ou chance ?	84
1 • Un atout indéniable	85

2 • La proximité, nouveau référentiel de l'action publique	85
3 • Proximité et intérêt général	86
4 • Le risque d'accroissement des inégalités	87
5 • Le risque de privatisation	89
6 • Et en cas d'alternance politique ?	91
B • Une intrication de compétences qui pose problème	92
1 • Un système d'une grande complexité	92
2 • Une nécessaire mais difficile coordination	95
C • Quelles régulations ?	98
1 • Gouvernance et régulation	99
2 • Entre régulations supranationales et microrégulations	100
3 • La question de la légitimité des acteurs	103
4 • Contractualisation, projets, réseaux	105
5 • L'usager au cœur de l'action éducative ?	107
6 • Quel rôle pour l'État ?	108
6 • APPROCHE PAR THÈMES	113
A • La formation professionnelle initiale et l'orientation	114
1 • Du « tout État » au (presque) « tout région »	114
2 • Une compétence très partagée	116
3 • Un PRDF prescriptif ?	118
4 • Orientation	119
5 • Quelques repères fondamentaux	122
B • L'autonomie des établissements	124
1 • Une autonomie très encadrée	124
2 • Autonomie et collectivités locales	127
3 • Les établissements de l'enseignement agricole	128
4 • L'autonomie scolaire en Europe	129
5 • L'OCDE au chevet de l'Ecole ?	130
6 • Que faut-il entendre par « plus d'autonomie » ?	130
7 • Les conditions de l'autonomie	132
8 • Quelle autonomie pour l'enseignement primaire ?	134
C • La sectorisation scolaire	135
1 • Quarante années de sectorisation	135
2 • Collectivités et sectorisation	138
3 • Stratégies des familles et mixité scolaire	139
4 • Une égale qualité de l'offre scolaire ?	142
5 • Les nouvelles dispositions et leurs effets	144
6 • Quelle est la vraie question ?	145

D • Université et territoires	147
1 • Un engagement récent mais important des collectivités	148
2 • Le canevas hexagonal : un patchwork	151
3 • Proximité et démocratisation	152
4 • Les évolutions récentes : rationalisation et regroupements	154
5 • Les grands enjeux	159
E • Le projet éducatif local	160
1 • Des communes très engagées	160
2 • Une démarche globale et partenariale ...	162
3 • ... qui ne va pas sans difficultés et sans interrogations	165
4 • PEL et nouveaux dispositifs ministériels	167
5 • Le local et l'Etat	168
6 • Vers un grand projet national pour l'enfance et la jeunesse ?	170
7 • POUR UNE CONCERTATION RÉELLE ET EFFICACE	173
A • Un principe démocratique	174
B • Les instances de dialogue	174
1 • Le conseil économique et social régional	175
2 • Le conseil territorial de l'éducation nationale	177
3 • Les conseils académique et départemental de l'Education nationale	178
4 • Le conseil d'administration de l'EPL	180
5 • Le conseil d'école	181
C • La nécessaire adaptation du syndicalisme	182
8 • VERS DE NOUVELLES ÉVOLUTIONS ?	185
A • Les aspirations des collectivités	186
1 • « Une France des territoires »	187
2 • « La nouvelle décentralisation s'appelle régionalisation »	188
B • Le contrat de législation UMP 2007-2012	189
C • Le rapport Lambert	189
D • Le rapport Attali	191
E • Le comité Balladur et les initiatives des élus	193
CONCLUSION	197
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	203
SIGLES UTILISÉS	210

Remerciements à :

Patrick Gonthier pour avoir initié cette recherche en proposant le choix d' « Education et territoires » comme thème du congrès de l'UNSA Education et apporté son soutien tout au long de ce travail,

Frédéric Bourcier, Pierre Capy, Christian Daret, Jacques Drouet, Claude Dupuy, Jean Ferrier, Patrice Gadelle, Claude Keryhuel, Yves Pham Van, Bernard Toulemonde, Philippe Tournier pour avoir enrichi de leur expertise la réflexion fédérale,

Tous les représentants des syndicats nationaux, membres du groupe de travail fédéral, et les secrétaires généraux des sections régionales pour leur contribution efficace,

Luc Bentz, Alain Bernat, Jérôme Crozat, Samy Driss, Agnès Ducros, Eddy Khaldi, Fabienne Rancinan pour leurs conseils toujours avisés et leur relecture attentive.

INTRODUCTION

La fédération UNSA Education décidait en juin 2006 que son prochain congrès prévu à Bordeaux en mars 2008 aurait pour thème central « Education et territoires ». Ce choix traduisait une prise de conscience par la deuxième organisation syndicale de l'éducation des profondes mutations intervenues ces dernières années dans l'éducation. Sans doute, la décentralisation de 2004, vécue de façon traumatique par ses syndicats et leurs adhérents, y avait-elle contribué. Mais l'UNSA Education a d'emblée considéré que le sujet débordait largement la question des transferts de compétences aux collectivités et la seule Education nationale. Elle défend en effet une conception globale de l'éducation qui intègre toutes ses dimensions, tous ses temps et tous ses lieux.

Le paysage éducatif s'est considérablement modifié depuis une trentaine d'années.

La France n'a pas échappé aux idéologies dominantes qui ont conduit à des réformes éducatives dans les différents pays développés et à une remise en cause des modes de régulation traditionnels. Comme dans de nombreux autres pays, le rôle de l'Etat s'est trouvé contesté et sa capacité d'intervention s'est affaiblie. Le modèle républicain, centralisé, égalitariste et universaliste dans la conception de son organisation sociale, s'est trouvé confronté aux évolutions de la société. Les liens étroits qui lient l'éducation et le territoire où elle s'exerce se sont peu à peu imposés. Les politiques nationales ont dû s'adapter localement pour prendre en compte l'hétérogénéité des publics et les spécificités des territoires. Cette nécessité de tenir compte des diversités et de lutter contre les inégalités s'est affirmée comme essentielle pour préserver la cohésion sociale. Les aspirations des acteurs locaux – et plus généralement des citoyens – à une plus grande participation aux décisions ont conduit à transformer l'organisation administrative de notre pays et à bousculer des fonctionnements jusque là très verticaux et très cloisonnés.

De multiples acteurs, nouveaux ou plus traditionnels, sont désormais engagés dans les politiques éducatives. Différentes étapes de décentralisation ont confié aux collectivités des compétences de plus en plus étendues en matière éducative. Les collectivités, communes et intercommunalités, départements, régions, assument pleinement les responsabilités qui leur sont confiées. Elles entendent s'inscrire, aux côtés de l'Etat, dans une logique de co-pilotage et de co-production de service public. Allant bien au-delà des obligations que leur impose la loi, les collectivités territoriales engagent dans le domaine de l'éducation des actions multiples, foisonnantes et de

natures diverses, y compris en s'aventurant sur le terrain pédagogique. De plus en plus, elles revendiquent d'être reconnues comme des acteurs à part entière de l'éducation.

Parallèlement, la déconcentration de l'Etat transférait une partie croissante des pouvoirs de décisions et de gestion de l'Etat central vers les échelons locaux, afin de leur donner de nouvelles marges d'initiative et d'action dans la mise en œuvre des orientations nationales. Cette même volonté de donner une certaine autonomie aux établissements scolaires pour développer leur propre projet en réponse aux particularités de leur environnement a conduit à leur reconnaître le statut d'établissements publics locaux d'enseignement (EPL).

Les fragilités qui traversent notre société font qu'il n'est plus possible aujourd'hui de considérer l'action publique d'éducation et de formation comme indépendante d'autres domaines publics d'action, celui de la jeunesse, de la ville, de l'emploi et du travail, de la santé, etc. L'éducatif est apparu progressivement comme un véritable enjeu de société, notamment pour favoriser l'égalité des chances sur tous les territoires et dans tous les milieux sociaux. De plus en plus, l'éducation prend appui sur un contexte local, une dynamique spécifique, un espace géographique, social et politique. Les différents mouvements de décentralisation, de déconcentration et de territorialisation des politiques éducatives se sont juxtaposés pour aboutir à un système extrêmement complexe d'enchevêtrement de compétences qui ne favorise pas la lisibilité de l'action publique et qui ne peut fonctionner efficacement qu'avec une bonne coopération de chacun des acteurs.

La fédération UNSA Education a voulu procéder à un état des lieux lucide, sans concession, de la diversité des politiques conduites dans les territoires. Quelles sont les actions mises en œuvre ? Comment garantir leur cohérence ? Comment s'organisent (ou non) les complémentarités entre acteurs ? Et quelle est la légitimité de ceux-ci, services de l'Etat, collectivités, professionnels de l'éducation, associations, usagers, pour intervenir dans l'élaboration des politiques ? La proximité permet-elle effectivement une meilleure efficacité de l'action publique en prenant en compte les déterminants territoriaux qu'ils soient géographiques, socioculturels, économiques, politiques ou liés à la structuration de l'offre éducative ? Favorise-t-elle la mise en synergie des ressources disponibles à l'échelon du territoire ? Contribue-t-elle à une meilleure réussite des élèves ? Ne comporte-t-elle pas de risques en termes d'accroissement des inégalités, de mise en concurrence des établissements ou encore de privatisation du service public ? Quels nouveaux points d'équilibre trouver dans une situation devenue de plus en plus complexe ? Quel doit être désormais le rôle de l'Etat ? Quelles nouvelles régulations construire pour les politiques éducatives ? Quels lieux de dialogue mettre en

place pour un fonctionnement démocratique à tous les niveaux de décision ? Toutes ces questions ont été au cœur de la préparation du congrès fédéral. La réflexion a été conduite pendant plus d'une année avec l'ensemble des syndicats nationaux de la fédération et des représentants des régions. Une enquête a été menée auprès des sections départementales et régionales pour connaître les actions conduites localement. Les observations faites par les militants de terrain ont été complétées par l'étude des publications et de la communication des collectivités. Diverses personnalités, des experts et des responsables ont été auditionnés par le groupe de travail spécialement constitué. Certains thèmes ont fait l'objet d'un approfondissement particulier : le rôle et le fonctionnement des conseils économiques et sociaux régionaux (CESR), l'EPLÉ comme carrefour des politiques éducatives, la formation professionnelle initiale et l'orientation, les politiques éducatives locales et les partenariats, l'université. D'autres questions se rattachant à ce thème ont été traitées dans d'autres cadres : l'éducation prioritaire avait fait l'objet d'un colloque organisé par l'UNSA Education en mars 2006 et la sectorisation scolaire a donné lieu à une réflexion spécifique.

Ce travail fédéral a débouché sur l'élaboration de *Cinquante propositions pour des politiques éducatives cohérentes* qui ont été débattues dans les congrès régionaux et lors du congrès national avec des responsables de collectivités territoriales et l'ensemble des militants.

Cette recherche prolonge et approfondit la réflexion conduite dans le cadre de la préparation du congrès de l'UNSA Education. Elle tente de retracer les changements survenus dans les dernières années, d'en faire un bilan, de cerner les évolutions en cours ou possibles et de dégager les grands enjeux en termes de choix éducatifs et de cohésion sociale. Elle s'appuie pour cela à la fois sur les informations qui ont pu être recueillies par les observations de militants ou auprès de différentes sources (ministères, collectivités, presse, sites divers) et sur les travaux de recherche de sociologues et de spécialistes de l'éducation, ainsi que sur des rapports établis par différents organismes.

Sont d'abord rappelées les grandes transformations intervenues dans l'organisation institutionnelle française et la nouvelle répartition des compétences dans le domaine de l'éducation depuis l'acte II de la décentralisation. Une étape importante a été l'émergence dans les années quatre-vingt de politiques territorialisées visant à adapter les politiques nationales pour répondre à l'hétérogénéité des publics et aux spécificités de l'environnement local. Les établissements et écoles vont pouvoir élaborer un projet d'établissement pour répondre à la diversité des élèves, tout en respectant les objectifs nationaux. Une politique de discrimination positive est mise en

œuvre pour la première fois dans l'Education nationale dans un objectif d'équité. Des politiques interministérielles sont déployées au niveau local de façon à associer l'ensemble des acteurs locaux à leur mise en œuvre. Les collectivités vont y gagner une reconnaissance de leur légitimité à avoir une responsabilité éducative.

Un bilan est ensuite fait des politiques conduites par l'Etat et les collectivités. Le constat met en évidence un désengagement de l'Etat, tant sur le plan financier que dans sa capacité à définir, conduire et accompagner les politiques ou son aptitude à garantir l'égalité sur l'ensemble du territoire. Les collectivités assurent plutôt bien les compétences transférées et vont bien au-delà de ce que leur impose la loi. Il n'est évidemment pas question ici de faire un recensement exhaustif de la diversité des actions qui peuvent être entreprises d'autant plus que l'engagement éducatif peut être très inégal d'une collectivité à l'autre. Les exemples cités visent essentiellement à illustrer le propos.

Les recherches internationales apportent un éclairage qui a semblé nécessaire. Les études comparatistes entre les différents systèmes éducatifs permettent d'apprécier les conséquences des différents modes d'organisation sur les performances et les inégalités.

La situation nouvelle et complexe de partage de compétences dans le domaine de l'éducation appelle de nouveaux modes de régulations qui se mettent plus ou moins facilement en place, oscillant entre coopération et concurrence. Les travaux de chercheurs permettent de mieux cerner les avantages et les risques de la proximité. Sont aussi à examiner les instruments qui accompagnent les nouvelles régulations : contractualisation, réseaux, projets, évaluation. La complexification de l'action publique et la multiplicité des acteurs qui interviennent désormais dans les politiques éducatives amènent à réaffirmer le rôle important que doit jouer l'Etat.

Le projecteur a été plus particulièrement dirigé sur quelques thèmes qui font actuellement l'objet de débats et/ou qui sont susceptibles d'évolutions : la formation professionnelle initiale et l'orientation, l'autonomie des établissements, la sectorisation scolaire, universités et territoires, les politiques éducatives locales.

Enfin, question importante pour une organisation syndicale, il était nécessaire d'examiner les instances et les conditions du dialogue social pour une concertation réelle et efficace.

Le document se termine par une évocation des débats en cours – et des déclarations ou rapports qui les ont précédés – au moment où vient d'être lancé le projet d'une réforme des collectivités territoriales visant à simplifier leurs structures et à clarifier la répartition de leurs compétences. Ces évolutions pourraient avoir des répercussions dans le domaine de l'éducation.



1



UN **PAYSAGE**
INSTITUTIONNEL
TRANSFORMÉ

UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL TRANSFORMÉ

Le paysage administratif français, traditionnellement très centralisé, a connu des évolutions considérables au cours des dernières décennies. Des niveaux supplémentaires de collectivités territoriales se sont imposés. Différentes étapes de décentralisation ont confié aux collectivités des compétences de plus en plus étendues. La déconcentration a transféré une partie croissante des pouvoirs de décision et de gestion de l'Etat central vers les échelons locaux. L'éducation n'est pas restée à l'écart de ces bouleversements. Selon les termes de Bernard Toulemonde, « *la décentralisation a déplacé le centre de gravité du système, autrefois situé au ministère, vers les collectivités territoriales, les académies, les établissements* » ⁽¹⁾.

A • Un mille-feuille institutionnel

La France se caractérise par la superposition des niveaux de collectivités. A côté des collectivités ancrées depuis longtemps dans les institutions comme les 36 782 communes, les 4 039 cantons, les 100 départements, sont apparus de nouveaux échelons : les 26 régions qui se sont imposées en tant qu'acteurs politiques majeurs, les 334 « pays » ⁽²⁾ et les différentes formes de coopération intercommunales qui ont pris un développement considérable. Pour être complet, il faudrait ajouter un échelon supranational puisque les décisions ou recommandations prises au niveau de l'Union européenne se répercutent au niveau des Etats membres.

Ces évolutions administratives ont eu des conséquences sur le système éducatif et d'une façon plus générale sur les politiques éducatives.

1 • La coopération intercommunale

La coopération intercommunale s'est progressivement imposée au cours des quarante dernières années. Elle « *se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de soli-*

⁽¹⁾ TOULEMONDE Bernard, « La décentralisation a déplacé le centre de gravité du système éducatif », *l'Enseignement public*, UNSA Education, mars 2007, n° 110.

⁽²⁾ Créés par la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les pays sont constitués par le regroupement des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale d'un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Le pays exprime la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres. Il constitue le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Ce projet prend la forme d'une charte de développement du pays.

darité »⁽³⁾. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 lui a donné une impulsion nouvelle en organisant l'intercommunalité autour de trois formes d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la communauté de communes, la communauté d'agglomération au-delà de 50 000 habitants et la communauté urbaine au-delà de 500 000 habitants et, surtout, en dotant ces nouvelles structures de ressources fiscales propres. Les compétences (obligatoires, optionnelles ou facultatives) qui leur sont confiées sont de plus en plus importantes, qu'il s'agisse d'environnement, d'économie, d'action sociale, d'habitat, de culture et, depuis 2004, d'éducation⁽⁴⁾. Ces compétences répondent obligatoirement à la notion d'« intérêt communautaire ». Comme tous les établissements publics, l'EPCI est régi par le principe de spécialité. Il ne peut donc intervenir que dans le champ des compétences qui lui ont été transférées ou déléguées (principe de spécialité fonctionnelle) et à l'intérieur de son périmètre (principe de spécialité territoriale). Inversement, en application du principe d'exclusivité, les EPCI sont les seuls à pouvoir agir dans les domaines se rattachant aux compétences qui leur ont été transférées. Le choix en faveur de l'intercommunalité engage durablement les communes, qui dès lors ne peuvent plus légalement intervenir, sous quelque forme que ce soit, dans les domaines de compétences transférés à l'EPCI. Un EPCI à fiscalité propre peut aussi demander à exercer par convention, au nom et pour le compte du département ou de la région, tout ou partie des compétences dévolues à l'une ou l'autre de ces collectivités⁽⁵⁾. Cette disposition permet de confier à ces structures des compétences qu'elles sont le mieux à même de mettre en œuvre principalement pour des raisons de proximité avec l'objet de la compétence.

Au 1^{er} janvier 2008, on comptait 2 583 groupements intercommunaux, regroupant près de 86,7% de la population et 91,7% des communes⁽⁶⁾. Malgré des compétences étendues et des ressources fiscales propres, ces collectivités nouvelles n'ont pas encore la légitimité du suffrage universel direct.

2 • La montée en puissance des régions

L'autre évolution significative qui a marqué ces dernières décennies est la montée en puissance des régions.

⁽³⁾ Art.L.5210-1 du code général des collectivités territoriales.

⁽⁴⁾ Selon le rapport thématique de la Cour des comptes *Les communes et l'École de la République* publié en décembre 2008, l'intercommunalité en matière éducative apparaît encore peu développée si l'on considère le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui se sont dotés d'une compétence éducative. Encore l'exercice effectif de cette compétence apparaît-il variable.

⁽⁵⁾ Art. L.5210-4 du code général des collectivités territoriales.

⁽⁶⁾ Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur, Les collectivités territoriales en chiffres 2008, < <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr> >

L'émergence des régions en tant que collectivités locales survient tardivement dans le paysage institutionnel français. Elles ne sont que de simples circonscriptions administratives territoriales jusqu'en 1972. La création de véritables collectivités régionales, proposée par le général de Gaulle par référendum en 1969, est rejetée par les Français. Une première étape importante est cependant franchie avec la loi du 5 juillet 1972 qui crée des établissements publics régionaux aux compétences limitées au développement économique et social de la région et ne disposant pas de services propres. Un comité économique et social est chargé de donner un avis sur les questions relevant de la compétence de la région. Cependant l'idée régionale progresse dans les mentalités et la loi de décentralisation du 2 mars 1982 fait de la région une collectivité de plein exercice. Ses compétences sont étendues. Au-delà du développement économique, elle a désormais un rôle essentiel en matière d'équipements publics, notamment la responsabilité de la construction et de la gestion des bâtiments des lycées, ainsi qu'en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Son rôle est renforcé en matière de planification. Aux côtés des conseils régionaux, les conseils économiques et sociaux voient leurs compétences élargies et leurs moyens accrus. Les régions acquerront pleinement leur statut de collectivité territoriale avec l'élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct en 1986.

Par étapes successives, de nouvelles compétences seront confiées par la suite aux régions. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 leur attribuera la responsabilité de l'ensemble de la formation professionnelle des moins de 26 ans et du plan régional de formation des jeunes. D'autres transferts de compétences suivront, en particulier au moment de la deuxième étape de décentralisation en août 2004.

Malgré les critiques qui peuvent être faites sur le découpage de certaines régions et surtout sur la petite taille de quelques unes d'entre elles, la région s'affirme de plus en plus comme l'échelon pertinent pour la mise en œuvre des politiques de développement économique et social.

D'autre part, les régions profitent incontestablement de la construction européenne pour s'affirmer. Elles prennent souvent Bruxelles comme interlocuteur direct, au-delà de la seule attribution des fonds structurels européens. Elles sont représentées depuis 1994 au sein de l'Union européenne dans un cadre institutionnel propre : le Comité des Régions (CdR), assemblée politique consultative qui fait entendre la voix des territoires au cœur même de l'Union européenne. Elles développent aussi des coopérations avec les autres régions européennes, dans des réseaux transfrontaliers ou transnationaux. Mais il faut bien constater que toutes les régions des pays voisins ont davantage de pouvoirs que les régions françaises.

B • Des transferts de compétences

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983, qui rompaient avec une longue tradition centralisatrice, n'ont pas seulement défini une nouvelle architecture locale. Répondant à une volonté de rapprocher les décisions des lieux de leur application et d'y associer davantage les citoyens, elles ont engagé un mouvement que l'on peut considérer comme irréversible.

1 • Les lois Defferre de 1982 et 1983

Le système éducatif français était resté jusque-là un système étatique, fortement centralisé. Seule l'école primaire échappait partiellement au « *tout Etat* », les communes assurant depuis la fin du XIX^e siècle la charge des bâtiments et de l'entretien matériel des écoles publiques ⁽⁷⁾. « *Le matériel à la commune, le spirituel à l'Etat* » selon la formule attribuée à Guizot en 1833 ⁽⁸⁾.

Les transferts de compétences opérés en 1983 respectent cette ligne de partage. L'Etat garde la responsabilité de la pédagogie au sens large : contenus d'enseignement, programmes, horaires, diplômes, évaluation et contrôle. Il conserve aussi la responsabilité de l'ensemble des personnels (recrutement, gestion, carrière, rémunération) et de l'enseignement supérieur. Les collectivités territoriales sont désormais chargées du fonctionnement matériel et de l'investissement (construction, entretien et équipement des bâtiments). La répartition entre collectivités se fait en fonction du niveau d'enseignement : aux départements la charge des collèges, aux régions celle des lycées. Si la répartition des compétences est assez clairement établie dans ces domaines, les choses sont plus complexes en matière de planification scolaire. Il s'agit là de compétences réellement partagées qui nécessitent une coordination étroite entre la région, les départements (pour les collèges) et les services de l'Etat. On y reviendra plus en détail.

Les compétences nouvelles transférées aux collectivités justifient qu'elles soient davantage associées aux décisions en matière éducative. C'est ainsi que sont créées deux nouvelles instances tripartites : les conseils académiques et départementaux de l'éducation nationale (CAEN et CDEN) regroupant des élus et des responsables administratifs, des représentants des personnels et des usagers.

⁽⁷⁾ La loi du 30 octobre 1886 dite loi Goblet leur impose d'inscrire obligatoirement à leur budget les crédits nécessaires à l'établissement des écoles primaires publiques, le logement des instituteurs, l'entretien des écoles, l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire, le chauffage et l'éclairage des classes et la rémunération des « gens de service » s'il y a lieu.

⁽⁸⁾ Cité par DEBENE Marc, « La répartition générale des compétences : transposition du modèle de l'école communale » in TOULEMONDE Bernard (dir), « Education et décentralisation », *Problèmes politiques et sociaux*, mars 2007, n° 934.

2 • La création des EPLE

Cette première étape de décentralisation s'est accompagnée d'une modification de la situation administrative des collèges et lycées. La volonté de donner à la communauté éducative des marges de liberté et d'initiative – tout en évitant une trop grande politisation du système éducatif – avait conduit Alain Savary, ministre de l'Éducation nationale de l'époque, à faire le choix d'une « *décentralisation fonctionnelle* » pour les établissements du second degré. Le statut d'établissements publics locaux d'enseignement (EPL) leur accorde la personnalité morale, les dote d'un conseil d'administration et d'un budget propre et leur reconnaît une autonomie en matière pédagogique et éducative dans des domaines bien définis.

Les établissements d'enseignement supérieur avaient, quant à eux, obtenu en 1968 la reconnaissance de leur autonomie administrative, financière et pédagogique qui a été amplifiée par la loi Savary du 26 janvier 1984. La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités leur a donné une autonomie étendue, particulièrement dans les domaines budgétaire et de gestion de leurs ressources humaines.

3 • L'acte II de la décentralisation

Ce mouvement enclenché avec cette première étape s'est poursuivi en 2000 avec les travaux de la Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy. Le rapport qui en est issu, *Refonder l'action publique locale*⁽⁹⁾, formule 154 propositions à travers lesquelles « *la France de 2015 s'esquisse* ».

L'acte II de la décentralisation en 2004, imposée par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, marque une rupture avec la philosophie qui avait présidé jusque-là. D'une part, la Constitution est modifiée : le principe d'une organisation décentralisée de la République est inscrit dans son article premier⁽¹⁰⁾ ; un droit à l'expérimentation est reconnu aux collectivités locales⁽¹¹⁾, pouvant conduire à une organisation territoriale à géométrie variable. D'autre part, les transferts de compétences ne portent plus seulement sur des domaines matériels mais touchent des personnels d'éducation. Le Premier ministre annonce lors des

⁽⁹⁾ MAUROY Pierre, *Refonder l'action publique locale*, Commission pour l'avenir de la décentralisation, Rapport au Premier ministre, La documentation française, octobre 2000.

⁽¹⁰⁾ Art. 1 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. »

⁽¹¹⁾ Art. 72. – 4^e alinéa : « 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. »

Assises nationales à Rouen en février 2003 sa décision de transférer les techniciens, ouvriers et personnels de service (TOS), les médecins de l'Éducation nationale, les assistants de service social et les conseillers d'orientation psychologues aux collectivités. Pour l'UNSA Education, il s'agit d'un « *démantèlement programmé de l'Etat* », qui « *se traduira, dans un premier temps, par un transfert de charges, puis par l'émiettement et l'externalisation, ouvrant clairement la voie à la privatisation des missions de service public* »⁽¹²⁾. L'opposition de l'ensemble des organisations syndicales et la mobilisation massive pendant plusieurs semaines de la communauté éducative limiteront un peu le périmètre de ces transferts mais le gouvernement ne cédera pas sur la catégorie la plus nombreuse : les 93 000 TOS dépendant du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de l'Agriculture et de la pêche.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 transfère de nombreuses compétences nouvelles aux départements et aux régions, notamment en matière d'éducation et de formation. Un Conseil territorial de l'éducation nationale (CTEN) est créé, « *consulté sur toute question intéressant les collectivités territoriales dans le domaine éducatif* ». La responsabilité de l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique, ainsi que le recrutement et la gestion des personnels qui assurent ces missions sont transférés aux départements pour les collèges, aux régions pour les lycées. La détermination des secteurs géographiques de recrutement des collèges est assurée par le conseil général. La sectorisation des écoles, précédemment assurée par le maire, est transférée à la commune (le conseil municipal). Un certain nombre de règles de fonctionnement des écoles primaires sont adaptées au cas de plus en plus fréquent où existe un EPCI doté de la compétence scolaire. Les EPCI ou communes volontaires peuvent créer de façon expérimentale et pour une durée de 5 ans des établissements publics d'enseignement primaire (EPEP). L'article 89 impose aux communes de contribuer aux dépenses obligatoires pour les élèves fréquentant des écoles privées hors de la commune de résidence. Les régions reçoivent une pleine compétence sur l'apprentissage et la formation professionnelle des adultes. Les communes et les EPCI volontaires peuvent prendre en charge le logement étudiant.

Les établissements d'enseignements artistiques, les formations sanitaires et sociales sont aussi concernés par cette nouvelle vague de transferts.

Le ministère de la Jeunesse et des Sports n'est pas touché par l'acte II de la décentralisation. Il est vrai qu'il exerce essentiellement, à travers le niveau central et ses services déconcentrés, un rôle d'impulsion et de contrôle des politiques nationales d'éducation populaire et des sports.

⁽¹²⁾ Texte adopté par le Conseil fédéral national de l'UNSA Education des 10 et 11 mars 2003.

Quelques mois après l'acte II de la décentralisation, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées confie aux présidents des conseils généraux la mise en œuvre de la politique du handicap.

4 • La clause générale de compétences

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler la clause générale de compétences ⁽¹³⁾ selon laquelle « *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* ». Elles peuvent donc intervenir dans tout domaine sur la base de l'intérêt public local, dès lors que la compétence n'est pas dévolue à une autre personne publique.

Les collectivités exploitent largement cette possibilité d'interventions « *extralégales* ». Elles peuvent ainsi organiser des activités éducatives, culturelles, sportives qui ne peuvent toutefois pas se substituer aux enseignements qui relèvent de l'Etat. On verra qu'elles s'investissent largement dans ce domaine. Cette profusion d'initiatives ne facilite pas la lisibilité de l'action publique, et d'autant plus que la logique initiale de répartition par « *blocs de compétences* » a bien souvent été battue en brèche et que la notion de « *chef de file* » n'est pas entrée dans les pratiques.

5 • Déconcentration et décentralisation

Il est généralement admis qu'il n'y a pas de bonne décentralisation sans une déconcentration parallèle des services de l'Etat. Les élus locaux, dotés de nouvelles compétences, doivent pouvoir s'adresser au niveau local à un représentant de l'Etat dont les attributions lui permettent d'engager l'Etat sans en référer systématiquement à l'échelon central. Dix ans après les grandes lois de décentralisation, les réformes engagées en 1992 ⁽¹⁴⁾ visent à équilibrer, mieux que ne l'avaient fait les textes de 1982, les pouvoirs qui avaient été accordés aux collectivités locales en donnant des responsabilités propres aux préfets et, à leurs côtés, aux représentants locaux des ministères, afin d'assurer un dialogue

⁽¹³⁾ Ce 2^e alinéa de l'article 72 de la Constitution a été introduit par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Il semble avoir été inspiré par « le principe de subsidiarité » applicable au niveau européen. La portée juridique de cette mention est source d'interrogations, compte tenu de sa généralité et de l'absence de jurisprudence constitutionnelle s'y référant (WARSMANN Jean-Luc, QUENTIN Didier, URVOAS Jean-Jacques, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, octobre 2008).

⁽¹⁴⁾ La loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République place sur un pied d'égalité services de l'Etat et collectivités territoriales en indiquant que « *l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat* ». Le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant Charte de la déconcentration affirme la compétence de droit commun des services déconcentrés de l'Etat et clarifie le rôle dévolu à chaque échelon territorial.

plus efficace et une meilleure adaptation des politiques et des gestions publiques aux problèmes de chaque région ou département.

Elles reconnaissent la nécessité de prendre davantage en compte la dimension transversale et territoriale des politiques publiques, en donnant de nouvelles marges d'initiative et d'action aux services déconcentrés dans la mise en œuvre des orientations nationales. Elles posent le principe que sont confiées aux administrations centrales les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. Dans cette nouvelle approche, les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. Cela a conduit à la mise en place de divers dispositifs de pilotage, plus ou moins formalisés : « *dialogue de gestion* », lettres de mission, contrats de service et d'objectifs ou projets locaux de services.

La déconcentration est restée inégale selon les administrations. L'Education nationale se singularise par une autonomie marquée du recteur et de l'inspecteur d'académie dans une organisation générale des administrations placée sous l'autorité des préfets.

Ce processus de décentralisation est quelque peu bousculé par des réformes récentes. Pour Renaud Epstein, « *le couplage de ces deux processus parallèles de transfert du pouvoir du centre vers la périphérie (décentralisation et déconcentration) avait permis d'établir un certain équilibre entre Etat local et collectivités locales, concrétisé par la signature de divers contrats. La combinaison de l'acte II de la décentralisation et de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) brise ce lien. L'accroissement des pouvoirs des collectivités s'opère largement par captation des compétences des services déconcentrés de l'Etat, conduisant à leur affaiblissement corollaire. La LOLF renforce ce mouvement de concentration, en donnant au Parlement et aux administrations centrales un rôle prépondérant dans la définition des programmes de l'Etat, avec pour effet corollaire la restriction des capacités d'adaptation des objectifs et des mesures dont disposaient jusque là les services déconcentrés... Tout se passe comme si l'Etat n'avait pas besoin d'être présent au local pour agir. Au contraire, il organise son retrait des territoires pour les gouverner à distance* ⁽¹⁵⁾. » Renaud Epstein précise son propos. L'échelon départemental a perdu la majeure partie de ses moyens au profit des collectivités locales. « *L'acte II de la décentralisation a laissé les services départementaux exsangues* ⁽¹⁶⁾. » D'autre part, les marges de manœuvre des services déconcentrés ont été fortement réduites par la pratique des responsables de programmes à l'échelon national, qui les ont fractionnés en de multiples budgets opérationnels

⁽¹⁵⁾ EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005.

⁽¹⁶⁾ EPSTEIN Renaud, « L'éphémère retour des villes », *Esprit*, février 2008.

de programme, créant ainsi des blocs de dépenses qui constituent autant d'enveloppes non fongibles. La LOLF « *se traduit par un renforcement du fonctionnement vertical et hiérarchique de l'administration française, aboutissant à des prescriptions toujours plus précises pour les acteurs situés en bout de chaîne* ⁽¹⁷⁾. »

C • Un cadre de références à préserver

Sous la pression des organisations syndicales, inquiètes du désengagement de l'Etat, du risque de voir se développer des inégalités selon les collectivités et des possibles dérives vers une privatisation de certaines missions, des garanties relatives au rôle de l'Etat ont été inscrites dans la loi du 13 août 2004. La responsabilité de l'Etat est d'ailleurs un principe constitutionnel inscrit dans le préambule de la constitution de 1946 : « *L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïque est un devoir de l'Etat* ».

L'article 75 – qui complète le code de l'éducation – affirme donc les obligations de l'Etat dans l'organisation et le fonctionnement du service public d'éducation, ainsi que ses missions recentrées autour de cinq compétences :

« L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'Etat, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public.

L'Etat assume, dans le cadre de ses compétences, des missions qui comprennent :

- 1 • la définition des voies de formation, la fixation des programmes nationaux, l'organisation et le contenu des enseignements ;
- 2 • la définition et la délivrance des diplômes nationaux et la collation des grades et titres universitaires ;
- 3 • le recrutement et la gestion des personnels qui relèvent de sa responsabilité ;
- 4 • la répartition des moyens qu'il consacre à l'éducation, afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public ;
- 5 • le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif. »

⁽¹⁷⁾ Ibid.

Ce même article prévoit une évaluation tous les deux ans sur les conséquences de la décentralisation pour le système éducatif :

« Tous les deux ans à compter de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport évaluant les effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le fonctionnement du système éducatif et sur la qualité du service rendu aux usagers. Le Conseil supérieur de l'éducation, le Conseil territorial de l'éducation nationale et le Conseil national de l'enseignement agricole sont saisis pour avis de ce rapport. »

Les garanties ainsi apportées, même si elles n'interdisent pas des évolutions ultérieures, sont essentielles et constituent un cadre qu'il est indispensable de préserver.

D • Un impact sur le service public d'éducation encore mal évalué

Le premier rapport au Parlement établi en application de l'article 75 a été présenté, comme la loi le prévoit, au Conseil supérieur de l'éducation le 13 décembre 2007 ⁽¹⁸⁾. Il traite essentiellement des procédures qui ont accompagné la mise en œuvre de la loi. L'adaptation du cadre juridique a nécessité la publication de multiples décrets, arrêtés et circulaires. Le transfert des TOS a imposé la signature de conventions et la création de cadres statutaires. Le non respect de certaines procédures par l'Etat a d'ailleurs été sanctionné par le Conseil d'Etat ⁽¹⁹⁾ qui a annulé un décret de transfert (sans conséquence pour les personnels concernés).

Sans doute est-il un peu tôt, après seulement quelques mois de mise en œuvre effective des différentes mesures, pour apprécier leurs conséquences sur le fonctionnement du service public d'éducation et la qualité du service rendu. Le rapport dresse « *un bilan très positif s'agissant des compétences transférées* ». Il égrène cependant au fil des pages un certain nombre de difficultés, notamment sur l'application de l'article 89, contesté par les maires (mais aussi par l'UNSA Education et les autres organisations constitutives du Comité national d'action laïque), les relations parfois délicates entre certains responsables de collectivité et les chefs d'établissement des EPLE, le besoin de rénover les CAEN et CDEN, le fonctionnement du CTEN, l'adéquation des tâches exercées

⁽¹⁸⁾ *Projet de rapport à transmettre au Parlement en application de l'article 75 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.*

⁽¹⁹⁾ Décision du Conseil d'Etat du 16 mai 2008.

par les TOS aux missions transférées et surtout l'insuffisante coordination pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux de développement des formations professionnelles (PRDF).

Le rapport pointe les missions restauration et hébergement comme les domaines « *où les évolutions des politiques seront les plus significatives* » et considère cette question « *comme un indicateur à suivre pour mesurer les effets des compétences transférées sur la qualité du service rendu aux usagers* ».

Il déplore que l'on ne dispose d'aucun instrument de mesure ni même de recensement de l'action des collectivités. Il propose comme une priorité de définir des critères d'observation et des indicateurs appropriés, « *dans le respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales* ». Il pose aussi la question de la notion de compétence partagée qui, accentuée par la clause générale de compétences, risque de se traduire par un « *enchevêtrement* » de compétences sans chef de file clairement identifié et donc par un manque de lisibilité pour l'utilisateur.

Il sera intéressant de suivre régulièrement ces évaluations de l'impact de la décentralisation sur le système éducatif à travers les rapports bisannuels qu'impose la loi d'août 2003. Le prochain devrait être rédigé en 2009.



2



**LES POLITIQUES
ÉDUCATIVES
TERRITORIALISÉES**

LES POLITIQUES ÉDUCATIVES TERRITORIALISÉES

Dans le droit fil de Condorcet et de la philosophie des Lumières, notre système éducatif s'est construit sur le modèle de l'Ecole républicaine. Institution essentielle à la constitution de la République, l'Ecole doit former l'homme et le citoyen, développer sa capacité de jugement et son autonomie ; elle doit aussi contribuer en permanence au progrès de l'humanité. La référence essentielle reste le modèle – parfois qualifié de mythique – mis en œuvre sous la III^e république par Jules Ferry. Mais comme le rappelle Alain Michel ⁽²⁰⁾, inspecteur général de l'Education nationale, « *L'école républicaine est davantage un projet politique que pédagogique. L'école est un espace spécifique qui doit s'isoler de son environnement immédiat* » pour remplir ses objectifs ⁽²¹⁾.

Ce modèle d'une Ecole uniforme, d'une Ecole « *sanctuaire* », s'est trouvé fortement interrogé tant par la diversification des publics scolarisés ⁽²²⁾ que par les profondes transformations intervenues dans la société. Un tournant intervient au début des années 80. André Legrand cite une phrase emblématique, extraite du rapport sur l'école primaire de Jean-Marc Favret, écrit sur la commande d'Alain Savary, ministre de l'Education nationale : « *Il faut en finir avec l'illusion de l'enseignement normal pour un élève normal* » ⁽²³⁾. Cette prise de conscience va déboucher sur des innovations importantes afin d'apporter des réponses à l'hétérogénéité du système éducatif et prendre en compte les circonstances locales.

Vont ainsi émerger des politiques éducatives territorialisées que Dominique Glasman décrit – en se référant à Bernard Charlot – comme étant de trois types : « *D'une part, l'action éducative s'est territorialisée vers les établissements scolaires ;*

⁽²⁰⁾ MICHEL Alain, inspecteur général de l'Education nationale, « Ecole républicaine et école démocratique », *Revue de l'inspection générale*, n° 1, février 2004.

⁽²¹⁾ Olivier Cousin définit quatre objectifs principaux caractérisant l'Ecole républicaine : la transmission d'une culture universelle et rationnelle qui permet de dépasser les clivages sociaux ou locaux, la neutralité sociale de l'école dont le rôle premier est de maintenir la cohésion sociale, la méritocratie avec une sélection des élèves indépendamment de leur origine sociale et selon le principe de l'égalité des chances, la formation à l'autonomie (COUSIN Olivier, *Les élèves face à l'Ecole républicaine*, CRDP de Caen, 1998).

⁽²²⁾ En 1959, la loi instaure la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans. La période 1960-1975 est marquée par l'augmentation des effectifs des collèges et la suppression des différents réseaux de scolarisation pour aboutir au collège unique : depuis la réforme Haby de 1975, tous les élèves, de la sixième à la troisième, doivent recevoir le même enseignement. Une deuxième phase de la massification s'opère entre 1985 et 1995. Elle est caractérisée par l'augmentation du nombre des bacheliers et l'explosion des effectifs dans l'enseignement supérieur.

⁽²³⁾ LEGRAND André, professeur de Droit public à l'Université de Paris X, ancien recteur, « Quel service public d'éducation pour demain : démocratie participative ? Pilotage concerté ? Politique contractuelle ? Rôle des associations et des familles », in *Education et territoires, Refonder le service public d'éducation*, 5^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2006.

elle s'est territorialisée, d'autre part, vers des zones géographiques particulières, les Zones d'éducation prioritaire, et elle s'est territorialisée, enfin, vers les collectivités locales ⁽²⁴⁾. » Et il souligne qu'il s'agit « *dans cette territorialisation de l'École, de l'adaptation de politiques nationales : ce n'est que progressivement que l'on ira vers des politiques vraiment territoriales* ».

A • Le projet d'école ou d'établissement

Les « *projets d'activité éducative* » (PACTE) institués en 1979, puis les « *projets d'action éducative* » (PAE) à partir de 1981 ont offert un premier cadre à des initiatives locales fondées sur le développement du travail en équipe, l'implication active des élèves et l'ouverture de l'école sur son environnement.

La notion de « *projet d'établissement* » apparaît en 1982 dans un rapport ministériel de Luc Soubré consacré à *La décentralisation et la démocratisation des institutions scolaires*. Ainsi que le remarque Jean-Pierre Obin ⁽²⁵⁾, inspecteur général, la finalité politique de la réforme y est fortement affirmée : « *Il faut accroître, écrit le rapporteur, l'espace de liberté des secteurs d'activités laissés à la décision des instances élues des collèges et lycées. Ce que l'on peut résumer en une équation simple : à pouvoirs locaux forts, établissements forts.* » Décentralisation et déconcentration doivent aller de pair et le projet d'établissement être l'instrument de cet équilibre.

A partir de 1984, les actions menées dans le cadre de la « *renovation des collèges* » ont favorisé l'élaboration de projets permettant à chaque établissement de définir sa stratégie pour mieux prendre en compte les spécificités du public scolaire qu'il reçoit.

1 • Le projet devient une obligation avec la loi d'orientation de 1989

Mais c'est la loi d'orientation sur l'éducation de 1989 qui marquera véritablement un changement. Elle dispose dans son article 18 que « *Les écoles, les collèges, les lycées d'enseignement général et technologique et les lycées professionnels élaborent un projet d'établissement. Celui-ci définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et programmes nationaux.* »

⁽²⁴⁾ GLASMAN Dominique, professeur de sociologie à l'Université de Savoie, « *Projet et contrat : des moyens pour agir. A quelles conditions ?* », in *Education et territoires, l'Etat au local*, 4^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2004.

⁽²⁵⁾ OBIN Jean-Pierre, « *Le projet d'établissement* », Article pour le *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Nathan, 2005, < <http://www.jpobin.com> >.

Le rapport annexé place « *l'élève au centre du système éducatif* » et il précise ce que doit être le projet d'établissement, considéré comme un « *élément moteur* » d'une « *dynamique nouvelle pour les établissements* » :

« Un des problèmes majeurs posés à chaque école et à chaque établissement scolaire consiste à respecter les objectifs nationaux tout en prenant en considération les élèves qu'ils accueillent dans leur diversité d'origine sociale, de culture, de niveau et de qualités personnelles. »

C'est le rôle des enseignants de définir, avec le chef d'établissement et ses collaborateurs, en particulier les conseillers d'orientation, un projet pédagogique.

Ce projet ne se réalisera pleinement que s'il est placé dans un cadre large englobant les relations avec l'environnement socioculturel et économique, mais aussi les rythmes scolaires, les conditions de vie dans l'établissement et enfin les activités périscolaires et complémentaires de l'école. Ces éléments s'ajoutent au projet pédagogique pour constituer le projet d'établissement dont l'élaboration nécessite la participation de toute la communauté éducative et de tous les partenaires de l'école.

Ce projet peut servir de base à un contrat passé avec l'autorité académique et peut justifier l'attribution de moyens spécifiques. Il demande une évaluation qui est d'autant plus nécessaire que l'autonomie ne doit pas conduire à s'écarter des objectifs nationaux. »

Le décret du 31 octobre 1990 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL) ⁽²⁶⁾ précise que le projet d'établissement a pour fonction d'assurer la cohérence des différentes activités que développe l'établissement dans le cadre de son autonomie pédagogique et éducative. La circulaire du 17 mai 1990 insiste sur la démarche participative d'élaboration et de mise en œuvre qui doit associer non seulement les enseignants, mais l'ensemble des personnels, les élèves, les familles, les partenaires socio-économiques, les élus locaux. Certaines lignes de force doivent être présentes dans le programme d'actions proposé : un projet pédagogique, une politique de l'orientation et de l'insertion sociale et professionnelle des élèves et un dispositif d'ouverture de l'établissement sur son environnement.

⁽²⁶⁾ Le décret n° 90-978 du 31 octobre 1990 modifie le décret n° 85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement en y ajoutant un article 2-1 :

« Art. 2-1. - Le projet d'établissement mentionné à l'article 18 de la loi n° 89-486 susvisée du 10 juillet 1989 définit sous forme d'objectifs et de programmes d'action, en prenant compte les prévisions relatives aux dotations d'équipement, les modalités propres à chaque établissement de mise en œuvre des programmes nationaux et des orientations nationales et académiques. Le projet d'établissement assure la cohérence des différentes activités de formation initiale, d'insertion sociale et professionnelle et de formation continue des adultes dans l'établissement. Il fait l'objet d'un examen par l'autorité académique et peut prévoir le recours à des procédures contractuelles ; il peut donner lieu à l'attribution de moyens spécifiques. »

La dynamique de projet d'école et d'établissement sera relancée en 1999 ⁽²⁷⁾ avec une contractualisation systématique avec l'académie, théoriquement « *assortie d'engagements et de garanties réciproques qui s'inscriront nécessairement dans la durée (trois ou quatre ans)* ».

2 • Une réponse aux attentes sociales d'évolution du système éducatif

Pour Jean-Pierre Obin, on peut distinguer dans les projets d'établissement « *quatre grands types d'objectifs, qui correspondent à des attentes sociales d'évolution du système éducatif français. La première série d'objectifs est pédagogique et éducative : les projets d'établissement visent à favoriser le travail en équipe, à surmonter la fragmentation des interventions vis-à-vis des élèves, à coordonner notamment des apprentissages excessivement cloisonnés par discipline d'enseignement. La seconde est celle de la gestion : il s'agit d'essayer de coordonner et de réguler des politiques d'établissement disparates et opaques, à remplacer le contrôle des normes par l'évaluation des résultats et à introduire l'efficacité comme un des critères de l'évaluation des établissements. La troisième série d'objectifs est organisationnelle : l'établissement scolaire du second degré, traditionnellement conçu comme l'échelon d'exécution d'un dispositif hiérarchique centralisé devient un lieu de conception et de responsabilité ; des instruments de « pilotage » sont progressivement mis à disposition des chefs d'établissement qui suivent, parallèlement, des sessions de formation au "management participatif". Enfin la quatrième et dernière série d'objectifs est politique : il s'agit de participer à l'amélioration du fonctionnement démocratique de la société française, dans le fil de la décentralisation et de la déconcentration progressive d'un appareil d'Etat jugé trop centralisé, opaque, éloigné des besoins des citoyens usagers et sujet aux tentations technocratiques et aux dérives bureaucratiques.* ⁽²⁸⁾ »

Mais cette réforme a aussi suscité réserves, débats et parfois controverses. Jean-Pierre Obin les décrit ainsi : « *Pour certains, il s'est agi d'une technique managériale essentiellement préoccupée d'efficacité et de rendement. Pour d'autres, la notion de projet est imprégnée d'idéalisme chrétien et son développement dans l'enseignement public a traduit la volonté de certains responsables de rapprocher les établissements publics du "caractère propre" et des méthodes de l'enseignement privé. Enfin, pour d'autres encore, les projets d'établissements incarnent l'abandon de l'égalité républicaine et livrent l'école aux rapports de force locaux, préparant ainsi la "marchandisation" du système éducatif* ⁽²⁹⁾. »

⁽²⁷⁾ Circulaire n° 98-263 du 29 décembre 1998 : rentrée 1999 dans les enseignements élémentaire et secondaire.

⁽²⁸⁾ OBIN Jean-Pierre, « L'organisation scolaire et la démocratie : dix ans de projets d'établissements dans le second degré en France », revue *Savoir* n° 4, 1992, disponible sur < <http://www.jpobin.com> >.

⁽²⁹⁾ OBIN Jean-Pierre, Le projet d'établissement, article pour le *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Nathan, 2005, disponible sur < <http://www.jpobin.com> >.

La Fédération de l'Éducation nationale (FEN) soutiendra cette démarche qui met en application plusieurs des propositions formulées dans son projet *L'École de l'an 2000* adopté lors du congrès de la Rochelle en février 1987 ⁽³⁰⁾.

3 • Un bilan en demi-teinte

Les EPLE n'ont pas exploité toutes les marges de liberté qui leur étaient données et la dynamique de projet ne fonctionnera pas toujours comme l'auraient souhaité les promoteurs de la loi. En 2003, treize ans après la création des projets d'établissement, les membres de l'IGAENR en dressent un constat mitigé à partir des visites effectuées dans les EPLE ⁽³¹⁾. Plusieurs d'entre eux se font l'écho d'une approche positive, ici et là, de la notion de « *projet d'établissement* ». Ils soulignent parfois le caractère « *exemplaire* » de projets « *dont l'élaboration a fait l'objet d'une démarche méthodique et participative* » ou « *par l'adéquation évidente entre son contenu littéral et ce qui se passe dans le collège au titre de l'action pédagogique et éducatrice* ». Dans plus d'un cas cependant, force est de constater qu'il n'y a pas vraiment de « *projet* ». Bien souvent, le « *projet* » consiste seulement en un formulaire-type édité par l'inspection académique ou le rectorat, complété par le chef d'établissement. Pour les auteurs du rapport, « *il conviendrait pourtant que le "projet d'établissement" ne soit pas un tel document bureaucratique, mais qu'il constitue le cadre fédérateur d'une réflexion réelle qu'il convient de développer et de faire partager afin, en premier lieu, d'améliorer les résultats de l'établissement ; en d'autres termes une "charte partagée" pour l'action quotidienne et à long terme tout autant que la trace des options collectives arrêtées au bénéfice prioritaire des élèves en difficulté : analyse de la difficulté scolaire, objectifs et moyens mis en œuvre pour venir en aide en priorité aux élèves fragiles, pratique de la mixité et de l'intégration sociales, évaluation au fil des mois des effets des orientations mises en pratique* ». Ils notent aussi que l'évaluation des actions conduites fait encore souvent défaut, tant pour ce qui concerne la dimension « *échancier d'évaluation* » que pour la définition d'indicateurs pertinents de résultats pour mesurer l'impact des actions entreprises.

A la demande de l'UNSA Education, le sociologue Gilles Ferréol a conduit une recherche sur l'interprétation et la mise en œuvre de la loi de 1989, dix ans après sa publication ⁽³²⁾. Les entretiens auprès d'un échantillon représentatif de

⁽³⁰⁾ On retrouve notamment dans *L'École de l'an 2000* : la volonté de respecter la diversité des élèves et de faire de l'hétérogénéité un atout, l'idée que la démocratisation de l'école passe par la diversification des stratégies d'enseignement tout en poursuivant les mêmes exigences, la nécessaire concertation au sein de l'équipe pédagogique, le rôle essentiel de l'équipe éducative, une ouverture de l'École qui peut se concrétiser par une meilleure prise en compte du contexte économique, social et culturel dans lequel elle se situe... La FEN changera de dénomination en 2000 et deviendra l'UNSA Education.

⁽³¹⁾ LOUIS François, *Synthèse des visites d'EPLÉ effectuées par les membres de l'IGAENR durant l'année scolaire 2002-2003 : une analyse des conditions d'une plus grande autonomie des établissements scolaires*, IGAENR, rapport n° 2003-093, novembre 2003.

⁽³²⁾ FERREOL Gilles, *La loi d'orientation dix ans après : mise en œuvre et interprétation*, Cahiers du Centre Henri Aigueperse, UNSA Éducation - Sudel, 2003, n° 37.

personnels portaient, entre autres items, sur le projet d'établissement. Pour les personnes interrogées, il est censé « incarner cohésion et solidarité », « épouser les réalités de terrain » et « créer des liens plus étroits entre les différents membres de la communauté éducative ». Par le travail en équipe et la concertation, il est alors possible de proposer « des lignes directrices », de définir « un cap », ou d'imprimer sa « marque ». Dans la pratique, le tableau est à nuancer car l'on ne peut ignorer la « lourdeur des procédures de consultation », le « filtrage des hiérarchies » ou « l'exacerbation de la concurrence entre écoles ou collègues ». Et le jugement est parfois sévère : beaucoup d'investissement pour des bénéfiques « aléatoires » ou « peu évidents », une adhésion « souvent factice », un contenu « trop conventionnel ».

Le rapport 2007 des inspections générales de l'Education nationale ⁽³³⁾ dresse aussi un « constat en demi-teinte ». « Elles notent ici l'absence de projet d'établissement dans un certain nombre de collèges, avec, pour conséquence prévisible, un choix de priorités ou des méthodes pédagogiques sans grande visibilité ni cohérence. Elles relèvent ailleurs que les projets, lorsqu'ils existent, se présentent majoritairement aujourd'hui comme des catalogues d'actions aux visées vagues et générales, intégrant peu d'indicateurs, sans protocole d'évaluation, ni d'échéancier. » Elles observent aussi qu'« un véritable projet a besoin de temps pour aboutir. Or la rotation parfois rapide des décideurs nationaux et académiques fait que la notion de temps n'est pas la même pour eux et pour les établissements ». Elles signalent aussi que le projet « ne s'impose en rien à la collectivité de rattachement ». Et elles concluent : « La plupart des projets jusqu'à une date récente, demeurent donc peu mobilisateurs. Ils ne traduisent pas une synergie effective de l'équipe enseignante et ne font pas de l'établissement une réelle communauté éducative. »

Mais ce même rapport décèle « les premiers signes d'une évolution » dans l'approche du projet d'établissement : « l'implication des enseignants dans son élaboration est aujourd'hui plus significative ; l'adéquation avec les priorités académiques est plus marquée ; les objectifs des actions mieux articulés et déclinés en programmes opérationnels. Ils sont même parfois associés à des indicateurs de résultats ou de performance. On glisse ainsi du "conglomérat d'actions pédagogiques" ... vers un embryon de stratégie de l'EPL, inséparable de l'exercice d'une certaine autonomie. On note par ailleurs, y compris en collège, un effort de réflexion et d'action pour développer la communication, tant interne qu'externe. »

4 • Du projet d'établissement au contrat d'objectifs

Des modifications législatives récentes devraient se traduire par de nouvelles évolutions. La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école d'avril

⁽³³⁾ Rapport annuel des inspections générales, Rapport conjoint I.G.E.N. - I.G.A.E.N.R., décembre 2007.

2005 réaffirme l'obligation d'un projet dans chaque école ou établissement, précise les modalités de son élaboration et de son adoption, son contenu, sa durée (trois à cinq ans). Elle ouvre la possibilité d'expérimentations portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire ⁽³⁴⁾. Elle introduit aussi dans le code de l'éducation la notion de contrat d'objectifs conclu entre l'établissement et l'autorité académique, après avis du conseil d'administration ⁽³⁵⁾. Une circulaire d'avril 2005 ⁽³⁶⁾ précise que ce contrat « *doit être établi en cohérence avec le projet d'établissement.* »

Le contrat d'objectifs est l'une des conséquences directes de la mise en œuvre, à partir de 2006, des dispositions de la LOLF ⁽³⁷⁾. La substitution d'une logique par types d'actions à une logique par types de moyens oblige à définir pour les politiques publiques des objectifs associés à des indicateurs permettant l'évaluation des actions conduites. Même si les EPLE ne sont pas directement con-

⁽³⁴⁾ La loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école modifie l'article du code de l'éducation relatif au projet d'école ou d'établissement :

« Art. L. 401-1. - Dans chaque école et établissement d'enseignement scolaire public, un projet d'école ou d'établissement est élaboré avec les représentants de la communauté éducative. Le projet est adopté, pour une durée comprise entre trois et cinq ans, par le conseil d'école ou le conseil d'administration, sur proposition de l'équipe pédagogique de l'école ou du conseil pédagogique de l'établissement pour ce qui concerne sa partie pédagogique.

Le projet d'école ou d'établissement définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux et précise les activités scolaires et périscolaires qui y concourent. Il précise les voies et moyens qui sont mis en œuvre pour assurer la réussite de tous les élèves et pour associer les parents à cette fin. Il détermine également les modalités d'évaluation des résultats atteints.

Sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques, le projet d'école ou d'établissement peut prévoir la réalisation d'expérimentations, pour une durée maximum de cinq ans, portant sur l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité, l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, les échanges ou le jumelage avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire.

Ces expérimentations font l'objet d'une évaluation annuelle. Le Haut Conseil de l'éducation établit chaque année un bilan des expérimentations menées en application du présent article. »

⁽³⁵⁾ L'article L. 421-4 du code de l'éducation est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« 4° Il se prononce sur le contrat d'objectifs conclu entre l'établissement et l'autorité académique, après en avoir informé la collectivité territoriale de rattachement.

Le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions à une commission permanente. »

⁽³⁶⁾ La circulaire n° 2005-156 du 30 septembre 2005 relative aux établissements publics locaux d'enseignement comporte un paragraphe sur les contrats d'objectifs :

« Dans chaque établissement, doit être établi un projet de contrat d'objectifs. En cohérence avec le projet d'établissement, et sur la base des orientations fixées aux niveaux national et académique, il définit des objectifs à atteindre à une échéance pluriannuelle (de 3 à 5 ans) sous forme d'un programme d'actions, dont la mise en œuvre peut être facilitée voire conditionnée par un appui des services rectoraux. Les indicateurs permettant d'apprécier la réalisation de ces objectifs sont mentionnés dans le contrat.

Ce projet de contrat est élaboré dans le cadre d'un dialogue avec l'autorité académique portant sur la pertinence des objectifs fixés et leurs conditions de mise en œuvre.

La collectivité territoriale de rattachement doit être informée du contenu du contrat un mois avant la réunion du conseil d'administration portant sur le projet de contrat. Après son approbation, il est signé entre le recteur ou son représentant et le chef d'établissement. »

⁽³⁷⁾ La loi organique relative aux lois de finances adoptée le 1^{er} août 2001 s'applique à toutes les administrations à partir du 1^{er} janvier 2006.

cernés par la LOLF en leur qualité d'établissements publics, ils reçoivent une partie de leurs moyens de l'Etat et ceux-ci sont inscrits dans les projets annuels de performance de l'académie (PAPa) et évalués dans les rapports annuels de performance de l'académie (RAPa).

Ce nouveau cadre qui détermine désormais les financements accordés aux EPLE par les rectorats pourrait relancer la dynamique des projets d'établissement.

B • La discrimination positive territoriale dans l'éducation

La création des *Zones d'éducation prioritaire* par Alain Savary en 1981 marque une rupture importante avec les politiques conduites jusque-là. « *Pour la première fois dans l'Éducation nationale, et même dans le service public, une stratégie inégalitaire était employée dans un objectif d'équité* ⁽³⁸⁾. »

Comme le rappelle l'Observatoire des zones prioritaires (OZP) sur son site ⁽³⁹⁾, cette création s'inscrit dans le contexte des politiques de discrimination positive du début des années quatre-vingt, politiques de prévention qui s'orientaient selon plusieurs axes : actions en faveur de l'intégration par des politiques de prévention sociale suite au rapport Bonnemaïson ⁽⁴⁰⁾, d'insertion par l'économique suite au rapport Schwartz ⁽⁴¹⁾ et de développement social urbain suite au rapport Dubedout ⁽⁴²⁾.

Dans l'Education nationale, le grand mouvement de « *massification* » initié depuis plusieurs décennies mettait en évidence certaines situations : le constat, d'ordre sociologique, de « *poches* » de pauvreté et en même temps d'échec scolaire faisait apparaître un creuset d'inégalités. « *Autant que l'inadaptation de l'appareil scolaire, c'est la conjonction des difficultés dues aux insuffisances constatées dans différents domaines, et notamment ceux du travail, des loisirs, de l'habitat, de la sécurité, qui caractérise la zone prioritaire* ⁽⁴³⁾. »

⁽³⁸⁾ MOISAN Catherine, SIMON Jacky, *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, INRP, 1997.

⁽³⁹⁾ Site de l'OZP : < <http://www.association-ozp.net> >.

⁽⁴⁰⁾ BONNEMAISON Gilbert, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité* : Commission des maires sur la sécurité (France), rapport au Premier ministre, la Documentation française, 1983.

⁽⁴¹⁾ SCHWARTZ Bertrand, *L'insertion des jeunes en difficulté*, rapport au premier ministre, La Documentation française, 1981.

⁽⁴²⁾ DUBEDOUT Hubert, *Ensemble, refaire la ville*, coll. Les rapports officiels, La Documentation française, 1983.

⁽⁴³⁾ Circulaire Education nationale n° 81-536 du 28 décembre 1981 relative aux Zones prioritaires et programmes d'éducation prioritaire.

La notion d'équité s'est ainsi substituée au principe d'égalité : plus les écarts sont grands entre une zone de non-réussite et une zone banale, plus les efforts d'adaptation du service public pour réduire la situation d'inégalité doivent être importants. Principe que l'on a parfois résumé dans le slogan : « *Donner plus à ceux qui ont moins* ».

Les Zones d'éducation prioritaire (ZEP) peuvent être définies comme des « *aires géographiques circonscrites, urbaines ou rurales, caractérisées par la conjonction de difficultés dans de multiples domaines, où les actions des différents responsables, nationaux, déconcentrés, devraient être conjuguées et coordonnées afin de gagner en efficacité* ⁽⁴⁴⁾. »

L'implication de tous les acteurs dans un projet commun, spécifique à chaque zone, est un élément essentiel de la démarche : les autres départements ministériels, les collectivités locales, les associations, des organismes divers agissent en partenariat avec les équipes de l'Éducation nationale. Pour la première fois aussi, la prise d'initiatives est laissée au terrain – mise en place d'actions éducatives adaptées, expérimentation, évaluation, prospective – afin d'ajuster les nouvelles actions à des élèves se trouvant regroupés dans des territoires en grande difficulté sociale. La fonction d' « *espaces d'innovation pédagogique* » apparaîtra dans une circulaire de décembre 1992 ⁽⁴⁵⁾.

1 • Un dispositif qui s'est dilué

Le dispositif concerne à l'origine 363 ZEP et touche environ 10 % des élèves. Le processus sera ponctué de quelques relances en 1990 et 1997 et de longues phases de latence et de désintérêt. En 1999, la révision de la carte se traduit par la sortie de nombreux établissements ruraux au profit d'établissements urbains. Viennent s'ajouter des réseaux d'éducation prioritaire (REP) ⁽⁴⁶⁾ pour atténuer les effets de seuil et permettre aux établissements de mutualiser leurs ressources pédagogiques. Au fil des années, le dispositif s'est dilué en s'appliquant à un trop grand nombre de lieux, tant et si bien que le sens de l'éducation prioritaire en a été brouillé : projets, évaluation, pilotage sont bien souvent devenus purement formels. Les critères de classement en ZEP ont été très hétérogènes selon les académies. Ainsi la proportion d'élèves issus de catégories socioprofessionnelles défavorisées dans les établissements de l'éducation prioritaire était-elle comprise en 2004 entre 53 % à Rennes et 77 % à Lille, selon un rapport du

⁽⁴⁴⁾ CHAMPY Philippe, ETEVE Christiane, *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Retz Eds, 2005.

⁽⁴⁵⁾ Circulaire n° 92-360 du 7 décembre 1992 relative à la politique éducative dans les zones d'éducation prioritaires.

⁽⁴⁶⁾ Circulaire n° 98-145 du 10 juillet 1998 relative à la mise en place des réseaux d'éducation prioritaires et des contrats de réussite.

Sénat ⁽⁴⁷⁾. Beaucoup d'établissements ont revendiqué la classification ZEP pour obtenir quelques moyens supplémentaires en réponse à des phénomènes de violence. Le dispositif est ainsi devenu une simple mesure d'apaisement, de prise en compte de la pénibilité pour les personnels, sans qu'un projet vienne dynamiser ou souder les équipes.

Vingt-cinq ans après leur création, l'éducation prioritaire concerne 1 700 000 élèves. Pour le 2nd degré, à la rentrée 2004, 1 265 établissements relèvent de l'éducation prioritaire, soit 1 100 collèges, 47 lycées d'enseignement général et 118 lycées professionnels. 557 046 collégiens sont concernés, soit 21,4 % de l'effectif total des collèges.

2 • Entre soutien mesuré et critique complaisante

Mais la politique des ZEP sera d'une façon générale peu soutenue dans le temps, insuffisamment pilotée et souvent critiquée.

Les moyens supplémentaires qui accompagnent théoriquement cette discrimination positive restent modestes. Les collèges de ZEP bénéficient de 9 à 10 % d'heures d'enseignement supplémentaires par rapport aux autres collèges. Mais « *si l'on regarde la masse salariale, celle d'un établissement de ZEP est bien plus réduite que celle d'un collège de centre ville dans lequel on va trouver les professeurs les plus gradés, les agrégés, les plus anciens, les plus expérimentés...* » constate Bernard Toulemonde ⁽⁴⁸⁾. La seule affectation de moyens supplémentaires ne peut d'ailleurs pas apporter de solution miracle. La lettre aux recteurs et aux inspecteurs d'académie du 8 février 2000 ⁽⁴⁹⁾, intitulée *Les pôles d'excellence scolaire dans les ZEP et les réseaux d'éducation prioritaire*, redéfinit leur objectif éducatif comme étant « *Donner non seulement plus mais mieux et même le meilleur* ». Comme le fait remarquer très justement François-Régis Guillaume, « *La ressource rare, ce sont les équipes capables de réussir dans un contexte difficile, à contre-courant des pratiques les plus habituelles de l'Ecole* » ⁽⁵⁰⁾.

Les ZEP sont accusées de provoquer un phénomène de stigmatisation des établissements, des écoles et de leurs élèves, qui conduit à des stratégies d'évitement de la part des familles les moins défavorisées. Certains vont jusqu'à

⁽⁴⁷⁾ SEILLIER Bernard, *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une responsabilité à partager*, Mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, Rapport d'information du Sénat n° 445, juillet 2008.

⁽⁴⁸⁾ TOULEMONDE Bernard, « National et local : tensions, contradictions, articulations », in *Education et territoires, l'Etat au local*, 4^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2004.

⁽⁴⁹⁾ Circulaire Education nationale n° 2000-008 du 8 février 2000 relative aux pôles d'excellence scolaire dans les ZEP et les réseaux d'éducation prioritaire.

⁽⁵⁰⁾ GUILLAUME François-Régis, Observatoire des zones prioritaires, « Les ZEP entre territoire et individu », *Cahiers pédagogiques : Ecole, milieu et territoires*, n° 447, novembre 2006.

parler d'« *apartheid scolaire* »⁽⁵¹⁾. Les établissements classés ZEP ne sont pourtant que le reflet de la concentration de difficultés économiques et sociales dans certains quartiers. Ce qui impose de rechercher impérativement des solutions pour améliorer la mixité sociale et donc la mixité scolaire. Cette question sera approfondie à propos de la sectorisation scolaire.

L'éducation prioritaire est contestée dans ses résultats. Un rapport de l'INSEE⁽⁵²⁾, diffusé début septembre 2005 (mais rédigé deux ans auparavant), conclut, à partir d'une évaluation des performances des élèves portant sur la période 1982-1992, que le système ZEP n'aurait eu « *aucun effet significatif sur la réussite des élèves* ». Les moyens supplémentaires attribués aux ZEP ne permettraient pas aux élèves de milieux défavorisés de combler l'écart par rapport aux autres élèves. Mais en 2005, la direction de l'évaluation et de la prospective⁽⁵³⁾ considère que « *les résultats des évaluations effectuées ces dernières années montrent justement qu'entre les élèves de ZEP et les autres, les écarts sont restés du même ordre, alors que les établissements de l'éducation prioritaire connaissent une concentration croissante de difficultés sociales et scolaires. Dans ces zones, il n'y a donc pas eu de dégradation relative des acquis des élèves, alors que les conditions sociales et scolaires s'y sont, elles, dégradées.* »

Plus récemment, le rapport 2008 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus)⁽⁵⁴⁾ montre que les résultats scolaires s'améliorent dans les collèges et lycées des quartiers sensibles de banlieue, même si ces résultats restent encore souvent moins bons qu'ailleurs. Plus que la diminution du pourcentage d'élèves en retard – qui peut être liée aux politiques adoptées en matière de redoublement – il est satisfaisant de constater que les résultats aux examens s'améliorent. Par rapport à l'année précédente, les taux de réussite au brevet en 2006-2007 ont ainsi augmenté plus nettement dans les Zus (passant de 66,7 % à 70,8 %) que dans les autres collèges (où ils progressent de 80,4 % à 83,4 %). Par rapport à la session de juin 2006, les taux de réussite ont particulièrement progressé en Zus pour le bac STI (+ 7,8 points), le bac ES (+ 5,1 points), le bac professionnel production (+ 4,5 points) et le bac STL (+ 4 points). Cette progression est parfois plus forte que celle enregistrée au niveau national. Par ailleurs, même si les élèves de 3^e et de fin de seconde générale ou technologique sont toujours beaucoup moins nombreux à accéder à la filière scientifique S (- 7,5 points en 2006-2007), l'écart se resserre d'un point en un an avec les autres établissements.

⁽⁵¹⁾ FELOUZIS Georges, LIOT Françoise, PERROTON Joëlle, *L'apartheid scolaire : Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Seuil, octobre 2005. Une étude menée dans 333 établissements scolaires du Sud Ouest a montré que 10% des collèges concentrent 40% des élèves issus de l'immigration.

⁽⁵²⁾ BENABOU Roland, KRAMARZ Francis, PROST Corinne, *Zone d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ?* Rapport de l'INSEE (CREST), septembre 2005.

⁽⁵³⁾ Ministère de l'Éducation nationale, *L'Etat de l'Ecole*, DEPP, n° 15, octobre 2005.

⁽⁵⁴⁾ Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2008.

3 • Les évolutions récentes

Les ZEP sont contestées dans leur principe même. En novembre 2005, le ministre de l'Intérieur et futur président de la République appelait, lors d'une convention de l'UMP sur les injustices, à « *déposer le bilan des ZEP* », affirmant que la politique des Zones d'éducation prioritaire avait « *échoué* ». Il proposait de « *passer de la politique des zones prioritaires à la politique des élèves prioritaires* ». L'éducation prioritaire est absente de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école d'avril 2005. Les mesures annoncées pour l'éducation prioritaire en février 2006 ⁽⁵⁵⁾ mettent l'accent sur l'aide individuelle, sur le mérite personnel plus que sur l'approche territoriale.

Le terme de « *Zones d'éducation prioritaire* » a disparu du vocabulaire de l'Éducation nationale. En 2007, *Réseaux ambition réussite* (RAR) et *Réseaux de réussite scolaire* (RRS) deviennent les dénominations officielles des territoires en éducation prioritaire. L'accent est ainsi mis sur « *le réseau [qui] structure la nouvelle organisation de l'éducation prioritaire. Piloté localement par un comité exécutif, il fédère les établissements scolaires et ses partenaires autour d'un projet formalisé par un contrat passé avec les autorités académiques, afin d'assurer la réussite scolaire de tous les élèves* » ⁽⁵⁶⁾. Avec une concentration des efforts sur un nombre limité d'écoles et établissements (les 254 RAR), une organisation qui se veut plus efficace, un pilotage plus affirmé, une contractualisation sur des projets (*Contrat Ambition Réussite* dans les RAR et *Contrat d'Objectifs Scolaires* dans les RRS), un accompagnement des équipes, une évaluation et une régulation systématique, il s'agit bien toujours de politique de discrimination positive territoriale.

4 • Éducation prioritaire et parcours d'excellence

Les conventions d'éducation prioritaire initiées par Sciences Po en 2000 conjuguent discrimination positive et une forme de méritocratie républicaine. A partir du constat que le concours d'entrée à l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris reste socialement discriminant, Richard Descoings, alors directeur de cet établissement, propose de diversifier le recrutement en mettant en place une nouvelle procédure d'admission exigeante et rigoureuse. Les élèves sont repérés, évalués et sélectionnés par les enseignants de leur lycée. En 2000, sept lycées (situés en zones où la population est majoritairement issue de l'éducation prioritaire) sont retenus pour passer une convention avec Sciences Po. Depuis, leur nombre ne cesse de croître. Malgré des réactions quelquefois hostiles, les premiers bilans sont très positifs : les élèves originaires de ZEP réussissent aussi bien que les autres.

⁽⁵⁵⁾ Circulaire n° 2006-058 du 30 mars 2006 relative aux principes et modalités de la politique de l'éducation prioritaire.

⁽⁵⁶⁾ *Ibid.*

D'autres dispositifs se sont développés par la suite pour accompagner des « *élèves des lycées situés en zone urbaine sensible et/ou faisant partie des territoires de l'éducation prioritaire... choisis pour leurs bons résultats scolaires et leurs motivations... dans un parcours de familiarisation avec des filières d'excellence dans les grandes écoles et les universités afin de les préparer à les intégrer dans les meilleures conditions* »⁽⁵⁷⁾. Une Charte pour l'égalité des chances dans l'accès aux filières d'excellence a été signée en 2005 entre le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, le ministère délégué à l'intégration, à l'égalité des chances et à la lutte contre l'exclusion, la Conférence des présidents d'université, la Conférence des grandes écoles et la Conférence des directeurs des formations d'ingénieurs.

Un label *Cordées de la réussite* a été créé en 2008 dans le cadre du *Plan espoir banlieues*⁽⁵⁸⁾ pour promouvoir l'égalité des chances et la réussite des jeunes face à l'entrée dans l'enseignement supérieur. Les *Cordées de la réussite* instituent un partenariat entre des établissements de l'enseignement supérieur (grande école, université ou lycée à classes préparatoires) et des lycées situés dans des quartiers prioritaires. Ce partenariat peut prendre la forme d'actions multiples comme le tutorat, l'accompagnement académique et scolaire, l'accompagnement culturel ou l'internat. Il vise à guider les élèves qui en ont la motivation et les capacités vers des parcours d'excellence. Des entreprises sont aussi partenaires de cette opération.

Ces mesures permettent un parcours d'excellence pour les meilleurs élèves et les plus motivés. Mais elles ne peuvent pas exonérer d'une action déterminée en faveur de la réussite de tous.

C • Les politiques éducatives locales à caractère interministériel

Les politiques interministérielles à déclinaison locale constituent une autre forme de territorialisation des politiques éducatives. Selon un rapport des inspections générales de 2003⁽⁵⁹⁾, « *sous la pression conjuguée des travaux consacrés*

⁽⁵⁷⁾ Circulaire Éducation nationale n° 2005-148 du 22 août 2005 relative à l'accès aux formations supérieures : mise en œuvre de la charte pour l'égalité des chances dans l'accès aux formations d'excellence.

⁽⁵⁸⁾ Les mesures du Plan espoir banlieues ont été présentées dans le cadre du conseil interministériel des villes du 20 juin 2008, < <http://www.espoir-banlieues.fr> >.

⁽⁵⁹⁾ *Les politiques éducatives locales à caractère interministériel*, rapport I.G.E.N. / I.G.A.S., février 2003.

aux « temps de vie de l'enfant » et d'évolutions contraignantes du contexte socio-économique, « l'éducatif » est apparu progressivement comme un véritable enjeu de société, notamment pour favoriser l'égalité des chances sur tous les territoires et dans tous les milieux sociaux ». Ces politiques éducatives ont été placées dans un cadre résolument interministériel afin de « rechercher une cohérence globale que seule une approche transversale pouvait garantir ». L'impulsion nationale est combinée avec une démarche de contractualisation locale, sur des projets spécifiques aux différents territoires.

1 • Un empilement peu lisible de dispositifs

Divers dispositifs se sont succédés et bien souvent superposés. Les premiers portaient essentiellement sur l'aménagement des temps et des activités de l'enfant : « *contrat bleu* » en 1987 à l'initiative du ministère de la Jeunesse et des Sports, puis contrat d'aménagement du temps de l'enfant (CATE) et contrat ville-enfant (CVE) qui seront remplacés par un contrat d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes (CARVEJ). Ainsi s'installe une politique tripartite (Éducation nationale, Jeunesse et Sports, Culture) fondée sur le volontariat et le partenariat local (conseils d'école, associations et collectivités locales), mise en œuvre grâce à la contractualisation entre État et collectivités locales. En 1995, une politique volontariste d'aménagement des rythmes scolaires est mise en place à l'initiative du ministère de la Jeunesse et des Sports⁽⁶⁰⁾, avec labellisation d'un certain nombre de sites et mise en place d'un dispositif d'évaluation.

De multiples autres dispositifs se mettent en place dans les mêmes périodes. Les contrats de ville mis en œuvre dans le cadre de la politique de la ville pour la période 2000-2006 comportent tous un volet « *éducation* ». L'éducation est en effet considérée comme « *un facteur majeur d'intégration et de lutte contre l'exclusion. Elle constitue, à ce titre, un des enjeux prioritaires de la politique gouvernementale et de la politique de la ville* »⁽⁶¹⁾. Divers contrats cadrent des politiques à caractère plus sectoriel : le contrat local de sécurité (CLS)⁽⁶²⁾, mis en place en 1997, s'appuie sur les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance (CCPD et CDPD) et peut être intégré dans un contrat de ville ; le contrat local d'accompagnement à la scolarité (CLAS)⁽⁶³⁾ mis en œuvre avec le concours du Fonds d'action sociale pour l'insertion et de lutte

⁽⁶⁰⁾ Instruction n° 95-188 JS du 23 novembre 1995 concernant l'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes, sites pilotes d'aménagement des rythmes scolaires.

⁽⁶¹⁾ Circulaire n° 99-194 du 3 décembre 1999 relative à la préparation et au suivi des volets « *éducation* » des contrats de ville.

⁽⁶²⁾ Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, JO du 30 Octobre 1997.

⁽⁶³⁾ Créé par la circulaire DIV/DPM/DAS/DLC-DE/DJVA/96-488 du 30 juillet 1996 relative aux Contrats Locaux d'Accompagnement Scolaire. Une « charte nationale de l'accompagnement à la scolarité » a été signée le 7 octobre 1992 et réactualisée le 23 août 2001.

contre les discriminations (FASILD) ⁽⁶⁴⁾ et de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) est réservé prioritairement aux zones urbaines sensibles et aux réseaux d'éducation prioritaire. Il peut être articulé avec les actions conduites par les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents (REAAP) ⁽⁶⁵⁾.

De son côté, l'Education nationale a développé sa propre politique éducative, à partir de l'École, en y associant des partenaires extérieurs : création des comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté ⁽⁶⁶⁾, politique d'action culturelle sous des formes diverses, dispositif Ecole ouverte, contrats de réussite dans les ZEP et REP ⁽⁶⁷⁾.

Les contrats éducatifs locaux (CEL) ⁽⁶⁸⁾ sont nés en 1998 pour mettre en cohérence tous les temps : scolaire, péri et extra scolaires. Il s'agit d'aborder l'éducation dans sa globalité, avec l'ensemble des partenaires concernés par ce qui est désormais défini comme une mission partagée : familles, Etat, et en particulier les enseignants, milieu associatif, collectivités locales, pour parvenir à une réelle continuité éducative. Le contrat éducatif local vise à mettre en œuvre un projet éducatif conçu par les différents partenaires concernés par l'éducation des enfants et des jeunes et à rassembler tous les financements de façon cohérente : collectivités locales, ministères de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche, des Sports, de la Culture, de la Ville, Caisse d'allocations familiales, Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations... Le CEL peut lui-même être un des volets « *éducation* » du contrat de ville.

2 • Un impact difficile à évaluer

En 2003, un rapport des inspections générales de l'Education nationale ⁽⁶⁹⁾ tente d'apprécier l'impact de ces multiples dispositifs. Il constate des effets « *plutôt positifs* » et en particulier les progrès du partenariat avec les collectivités, les

⁽⁶⁴⁾ Le FASILD a été supprimé en 2006, suite à la création de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE).

⁽⁶⁵⁾ Les Réseaux d'écoute, d'Appui et d'Accompagnement des parents (REAAP) ont été créés en mars 1999, avec pour objectif d'accompagner les parents dans leurs fonctions éducatives, de renforcer et de susciter de nouvelles initiatives, en mettant en réseau les différents intervenants auprès des familles.

⁽⁶⁶⁾ Le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) a été créé par la circulaire n° 98-108 du 1^{er} juillet 1998, et modifié par le décret 2005-1145 du 9 septembre 2005.

⁽⁶⁷⁾ Circulaire EN n° 99-007 du 20 janvier 1999 relative à la relance de l'éducation prioritaire : élaboration, pilotage et accompagnement des contrats de réussite des réseaux d'éducation prioritaire.

⁽⁶⁸⁾ Circulaire interministérielle du 9 juillet 1998 (JS n° 98-119 et EN n° 98-144) *Aménagement des temps et activités de l'enfant : mise en place du contrat éducatif local et des rythmes périscolaires* et circulaire interministérielle du 25 octobre 2000 (JS n° 00-156) *Les contrats éducatifs locaux*.

⁽⁶⁹⁾ *Les politiques éducatives locales à caractère interministériel*, rapport I.G.E.N. / I.G.A.S., février 2003.

autres services de l'Etat, le monde associatif, partenariat qui « *fait sortir l'Ecole de son pré carré* ». Toutefois ces progrès sont lents et sont freinés par « *des obstacles historiques* », les enseignants étant peu préparés à partager des responsabilités éducatives avec d'autres. En milieu rural et dans beaucoup de villes moyennes, « *les politiques éducatives interministérielles constituent un des éléments – voire un levier – de l'intercommunalité* ». Mais les auteurs soulignent aussi « *les limites, en matière d'équité et de cohésion sociale, d'une politique reposant sur le volontariat* ». Quant aux effets sur la scolarité et le comportement des élèves, ils sont difficiles à évaluer en raison du caractère fragmentaire des données. Les résultats de l'accompagnement éducatif « *paraissent probants au double plan du travail des élèves, et plus profondément, de leur comportement en classe* ». Pour les autres dispositifs, il semble que les effets se manifestent surtout dans le domaine des comportements et de la socialisation. De meilleures collaborations entre l'Ecole et les familles ont aussi été constatées. La conclusion du rapport est la suivante : « *Si l'enquête a mis en lumière les inconvénients de la situation actuelle, avec ce qu'elle peut comporter de cloisonnements, de manque de lisibilité, notamment en milieu urbain, voire d'inconnues en ce qui concerne le meilleur emploi des fonds publics, si certains modes de fonctionnement sont à la merci des changements de personnes, c'est, en définitive, la définition préalable d'un véritable projet éducatif local qui constitue la clé de la réussite.* »

Du côté de la Délégation interministérielle à la ville, le jugement porté sur ces dispositifs est sévère : « *Force est de constater qu'en dépit de tous les efforts consentis tant par l'Etat que par les collectivités territoriales et les différents opérateurs publics ou associatifs, les écarts entre les territoires et les populations de la géographie prioritaire et les autres territoires n'ont pu être significativement réduits ; la segmentation de l'action publique demeure ; même quand l'action collective s'inscrit dans un projet global, elle cache mal les antagonismes (ou concurrences) entre partenaires ; alors que le concept de "projet éducatif local" apparaît dès 1998, ni les contrats de ville, ni les grands projets de ville n'ont permis de systématiser les projets éducatifs locaux ; les publics les plus fragilisés ne sont pas les bénéficiaires prioritaires des dispositifs éducatifs qui leur étaient théoriquement dédiés ; enfin, après une phase d'expansion rapide, on constate que les différents dispositifs contractuels dans le champ éducatif tendent actuellement à s'essouffler et à stagner⁽⁷⁰⁾.* »

⁽⁷⁰⁾ GOEPFERT Yves, chargé de mission à la Délégation interministérielle à la ville, *De la réussite éducative au projet éducatif territorial : la place de l'école dans la coproduction éducative*, Intervention à la Journée académique : *La réussite éducative : une démarche à développer* du 21 décembre 2006, < http://www.ac-creteil.fr/zeprep/dossiers/06_reussite_goepfert.pdf >.

3 • Une volonté de mise en cohérence

Ce constat critique pousse à des évolutions. La loi du 1^{er} août 2003 ⁽⁷¹⁾ resserre la géographie d'intervention de la politique de la ville, qui est désormais limitée aux zones urbaines sensibles et aux établissements de l'éducation prioritaire. Elle définit des indicateurs de résultats, instaure une « *démarche de Veille éducative, permettant de prévenir les interruptions de parcours éducatifs... systématiquement mise en œuvre au niveau local* » et incite à « *clarifier et simplifier les politiques éducatives* ».

Le plan de cohésion sociale ⁽⁷²⁾ qui comporte un volet éducatif intitulé « *L'égalité des chances entre les enfants et entre les adolescents* » est annoncé en juin 2004 par Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, sans concertation préalable avec l'Éducation nationale. Un financement important (1 469 000 euros) est programmé pour la période 2005-2009. Les modalités concrètes de mise en œuvre évolueront sensiblement sous la pression des organisations syndicales de l'éducation ⁽⁷³⁾. Les dispositifs de *Réussite éducative* s'adressent aux enfants situés en zone urbaine sensible ou scolarisés dans un établissement de l'éducation prioritaire. L'objectif est « *d'accompagner dès les premières années de l'école maternelle et jusqu'au terme de la scolarité, des enfants et des adolescents qui présentent des signes de fragilité, en prenant en compte la globalité de leur environnement et de leurs difficultés* ⁽⁷⁴⁾ ». La mise en œuvre du programme s'appuie sur une équipe de soutien pluridisciplinaire. Il est par ailleurs prévu de soutenir l'accueil en internat dit de réussite éducative « *des jeunes filles et garçons qui connaissent des difficultés familiales et environnementales compromettant leurs chances de réussite* ⁽⁷⁵⁾ ». Il sera précisé par la suite que « *la nouvelle approche donne une place prépondérante aux parcours individuels et au "sur mesure" avec une intervention inscrite dans la durée* » ⁽⁷⁶⁾. Les candidatures émanant d'une « *structure juridique support* » sont soumises pour agrément à l'avis d'une cellule nationale constituée de la DIV ⁽⁷⁷⁾ et de la DESCO ⁽⁷⁸⁾ pour bénéficier du financement. L'initiative est déléguée au local et en particulier aux maires et aux présidents des EPCI compétents qui définiront leur projet, sans associer

⁽⁷¹⁾ Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

⁽⁷²⁾ Concrétisé dans la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

⁽⁷³⁾ Plusieurs réunions à la Délégation interministérielle à la ville – auxquelles participe l'UNSA Education – permettront la rédaction d'une note de cadrage pour la mise en œuvre du programme « *réussite éducative* ».

⁽⁷⁴⁾ Circulaire Délégation interministérielle à la ville du 27 avril 2005 relative à la mise en œuvre des programmes 15 et 16 du plan de cohésion sociale. Programme de réussite éducative.

⁽⁷⁵⁾ *Ibid.*

⁽⁷⁶⁾ Circulaire Délégation interministérielle à la ville du 14 février 2006 relative à la mise en œuvre du programme « *réussite éducative* ».

⁽⁷⁷⁾ Délégation interministérielle à la ville.

⁽⁷⁸⁾ Direction de l'enseignement scolaire du ministère de l'Éducation nationale.

systématiquement les équipes éducatives à leur élaboration. Bien souvent, du moins dans un premier temps, ils profiteront de cette opportunité pour faire labelliser des actions déjà engagées. La *Réussite éducative* se développera progressivement. La question de son financement au-delà de 2009 est une préoccupation majeure pour toutes les équipes qui y sont impliquées.

Fin 2006, une circulaire interministérielle ⁽⁷⁹⁾ vient préciser la définition et la mise en œuvre du volet éducatif des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ⁽⁸⁰⁾. La réussite éducative est l'un des cinq champs prioritaires de l'action de l'Etat dans le cadre des CUCS. Cette nouvelle circulaire reconnaît la nécessité de rechercher une continuité et une complémentarité de l'action éducative entre les temps familiaux, scolaires et de loisirs. « *Le CUCS sera, pour les territoires concernés, le contrat unique dans le cadre duquel s'effectuera une mise en cohérence des politiques éducatives et des dispositifs contractuels existants.* » La circulaire demande la mise en place systématique d'une équipe de *Réussite éducative* par réseau « *ambition réussite* » et plus largement par réseau de *Réussite scolaire*. L'importance de la dimension partenariale des actions à développer dans les territoires de l'éducation prioritaire est de nouveau reconnue. La recherche d'une plus grande mixité sociale devient l'un des objectifs du programme national de rénovation urbaine.

Tous les dispositifs éducatifs existants sur un territoire devront être regroupés dans un « *contrat global et cohérent* ». L'élaboration de ce volet éducatif passera par un diagnostic territorial établi conjointement par les partenaires, l'élaboration d'un projet partagé, identifiant des priorités et une programmation d'action sur trois ans. Un document unique mettra en cohérence l'ensemble des projets relevant du volet éducatif d'un CUCS.

On voit ainsi progressivement s'imposer l'idée d'une nécessaire mise en cohérence des différents dispositifs. Cette préoccupation était déjà présente dans les circulaires sur le CEL, mais ne s'est pas vraiment concrétisée dans les faits. Une instruction de 2003 ⁽⁸¹⁾ incitait à nouveau à « *simplifier les procédures et amplifier les collaborations pour plus d'efficacité* », avec l'objectif d'aller vers une seule instance. Cette même volonté est fortement affirmée dans les nouvelles directives relatives aux CUCS et dans leur volet éducation. Toutefois celles-ci ne concernent que les territoires de la politique de la ville.

⁽⁷⁹⁾ Circulaire Délégation interministérielle à la ville du 11 décembre 2006 relative à la définition et à la mise en œuvre du volet éducatif des contrats urbains de cohésion sociale.

⁽⁸⁰⁾ Le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) remplace à partir de 2007 le contrat de ville. Il s'agit d'un contrat unique d'une durée de trois ans reconductibles. Les priorités sont recentrées sur cinq champs : l'amélioration de l'habitat et du cadre de vie, l'accès à l'emploi et le développement économique, l'action éducative (réussite scolaire, sport, culture), la citoyenneté et la prévention de la délinquance, l'amélioration de la prévention et de l'accès à la santé.

⁽⁸¹⁾ Instruction Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche du 29 octobre 2003 relative aux politiques éducatives locales.

D • Le projet éducatif territorial

À travers les évolutions dans le temps de ces différentes politiques à caractère interministériel, la place reconnue aux collectivités dans les politiques éducatives s'affirme de plus en plus.

Pour Dominique Glasman ⁽⁸²⁾, « on voit apparaître des embryons de politiques territoriales, non sans mal et non sans conflits » avec les contrats éducatifs locaux et la *Veille éducative*. Les CEL « ont été un appel explicite à une coopération de tous sur les territoires locaux, dans laquelle les collectivités étaient amenées à prendre un certain nombre d'initiatives et de responsabilités ». Ils ont été « salués par les représentants des collectivités locales comme une reconnaissance de la légitimité des collectivités à agir en plein cœur de l'éducation et une légitimité à avoir, au sens plein, une responsabilité éducative ». Mais les collectivités restaient encore à la périphérie de l'École. Avec la *Veille éducative*, impulsée en 2001 par la Délégation interministérielle à la ville, les collectivités territoriales se sont emparées de la thématique de la déscolarisation qui « pouvait leur permettre d'entrer plus directement encore en relation – voire en confrontation – avec l'École ». Une nouvelle étape a été franchie avec les dispositifs de *Réussite éducative* instaurés par le plan de cohésion sociale de 2004 : ce sont les communes ou les EPCI qui sont à l'origine d'un projet soumis à l'agrément de la DIV, projet qui doit obligatoirement s'articuler étroitement avec l'École.

De nombreuses communes n'avaient cependant pas attendu pour mettre en place un projet éducatif territorial. A raison de leur implication financière croissante dans le domaine de l'éducation, les villes revendiquent une légitimité à intervenir sur les orientations de la politique éducative.

Les communes – et leurs regroupements – ne sont pas les seules à définir et mettre en œuvre un projet éducatif territorial. De plus en plus, les départements, les régions entendent aussi s'affirmer comme des acteurs majeurs de l'éducation, au-delà même de leurs compétences propres.

Un développement spécifique sera consacré au projet éducatif local.

⁽⁸²⁾ GLASMAN Dominique, professeur de sociologie à l'Université de Savoie, « Projet et contrat : des moyens pour agir. A quelles conditions ? » in *Education et territoires, l'Etat au local*, 4^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2004.

3

**ETAT,
COLLECTIVITÉS,
QUELS CONSTATS ?**

ETAT, COLLECTIVITÉS, QUELS CONSTATS ?

L'analyse des politiques conduites tant au niveau national que local, l'étude des publications ou de la communication des communes, des départements et des régions, les observations faites sur le terrain par les militants de l'UNSA Education, les différentes rencontres ou auditions conduites dans le cadre de cette recherche permettent de dégager un certain nombre de constats.

A • Le désengagement de l'Etat

Le premier constat qui s'impose est celui du désengagement de l'Etat. L'idéologie libérale qui inspire les politiques gouvernementales tend à réduire le rôle de l'Etat et l'allégement des impôts le prive des moyens indispensables à des politiques ambitieuses pour l'éducation.

Pour Bernard Toulemonde, l'« *affaiblissement de l'Etat* » est « *très accentué dans l'Education nationale : l'Etat central y rencontre une difficulté particulière à définir des politiques à long terme, qui permettraient un véritable pilotage, et à imposer des réformes. L'histoire récente est émaillée de renoncements, voire de départs de ministres sous l'effet de manifestations et de révoltes. A cela s'ajoute une paupérisation croissante de l'Etat, privé des moyens de sa politique et, par conséquent, tenté de se décharger sur les collectivités locales...* ⁽⁸³⁾ »

1 • Le désengagement financier

Depuis plusieurs années, l'éducation n'est plus la priorité de la nation.

Les budgets successifs réduisent de plus en plus les moyens accordés à l'Education nationale : 8 500 emplois supprimés en 2007, 11 200 en 2008, 13 500 en 2009, 40 000 en prévision sur la période du budget triennal 2009-2011. Et l'analyse des budgets réalisés fait apparaître que les diminutions effectives sont encore supérieures à celles qui avaient été votées.

⁽⁸³⁾ TOULEMONDE Bernard, Avant propos, in « Education et décentralisation », *Problèmes politiques et sociaux*, mars 2007, n° 934.

Les suppressions d'emplois touchent aussi la Jeunesse et les Sports. Les associations éducatives complémentaires de l'enseignement public voient leurs moyens amputés ⁽⁸⁴⁾.

La dépense intérieure d'éducation (DIE) – qui traduit l'effort de la collectivité nationale pour l'ensemble des activités d'éducation – atteignait 7,5 % du PIB en 1995. Elle n'en représente plus que 6,8 % en 2006 ⁽⁸⁵⁾. Si l'on considère le seul budget de l'Education nationale, il est passé de 4,0 % du PIB en 2002 à 3,9 % en 2006.

La structure du financement de la DIE s'est modifiée considérablement entre 1975 et 2006. La part du ministère de l'Education nationale baisse de plus de cinq points, de 59,8 % en 1975 à 54,4 % en 2006 et celle des autres ministères de quatre points. Ces évolutions traduisent les transferts de nombreuses compétences aux collectivités territoriales. Leur part dans le financement de la DIE croît en conséquence de 13,8 % en 1975 à 22,4 % en 2006. Cette tendance ne peut que s'accroître avec les nouveaux transferts opérés par la loi d'août 2004.

2 • L'incapacité à définir des objectifs à long terme pour l'éducation

Alors que l'éducation devrait faire l'objet d'un consensus politique, l'Etat se révèle incapable d'assurer son rôle de stratège et de définir des objectifs à long terme. Les politiques se succèdent au fil des changements de ministres – tous les vingt-quatre mois en moyenne – alors qu'elles auraient besoin d'un temps long pour donner leur pleine efficacité. Un élève peut ainsi connaître une multitude de réformes au fil de sa scolarité. Les décisions prises ne font pas l'objet d'un accompagnement dans leur mise en place, pas plus que d'un suivi ou d'une évaluation.

Quelques exemples :

Les neuf plans contre la violence qui se sont succédés en quinze années ne sont pas issus d'une réflexion partenariale, appuyée sur des études et des évaluations sérieuses des actions déjà entreprises, mais relèvent bien plus de décisions prises dans l'urgence sous la pression de faits médiatisés.

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'Ecole du 23 avril 2005 institue le principe d'un socle commun de connaissances et de compétences que les élèves devront avoir acquis à l'issue de la scolarité obligatoire. La mise

⁽⁸⁴⁾ Elles ont été informées en octobre 2008 que seulement 75 % du montant de la subvention prévue pour 2008 sera versé et que la convention relative à la prise en charge des emplois de détachés ne sera pas reconduite en septembre 2009.

⁽⁸⁵⁾ Chiffres extraits de *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, Ministère de l'Education nationale, édition 2008.

en œuvre de cette démarche ne peut se réduire à la définition d'objectifs à atteindre mais nécessite une nouvelle organisation de la scolarité qui ne fait l'objet d'aucune réflexion de fond.

Cette même loi décide de l'intégration de tous les IUFM (Instituts universitaires de formation des maîtres) dans les universités dans un délai de trois ans et prévoit que la formation des enseignants répond à un cahier des charges dont la définition a fait l'objet d'un décret publié le 23 décembre 2006. Alors que l'intégration dans les universités n'est pas encore achevée, le président de la République annonce le 2 juin 2008 que les enseignants seront recrutés avec le master, les universités assurant la préparation des concours. Sans même citer les IUFM et sans aucune référence au cahier des charges.

Des programmes pour l'école primaire avaient été élaborés en 2002 par une commission d'experts et adoptés à l'issue d'une large concertation des enseignants chargés de les mettre en œuvre. Ils étaient accompagnés de documents pédagogiques unanimement appréciés. Le ministre Gilles de Robien prétend imposer en décembre 2005 la seule méthode syllabique pour l'apprentissage de la lecture, bien que le ministre François Fillon ait fait inscrire en 2004 dans la loi le principe de la liberté pédagogique des enseignants. Le ministre Xavier Darcos décrète en 2008 de nouveaux programmes rédigés dans la plus grande confidentialité. « *Imprégnés de présupposés idéologiques, ils méconnaissent les apports des recherches sur les processus d'apprentissage et comportent des contradictions* » analysera l'UNSA Education ⁽⁸⁶⁾.

En matière de politiques éducatives locales, les dispositifs se succèdent et s'empilent sans que les financements soient garantis dans la durée.

L'incapacité de l'Etat à définir et soutenir des politiques éducatives dans la durée n'est cependant pas incompatible avec une multiplicité de directives et de notes ministérielles, détaillant avec une extrême précision les prescriptions adressées aux échelons déconcentrés et aux EPLE.

André Legrand, ancien recteur, porte à cet égard une appréciation plutôt sévère : « *L'Etat, le ministère, ne savent plus toujours clairement où ils sont ; et cela les amène à osciller en permanence entre deux attitudes contradictoires, voire à les mélanger : soit des formes de renonciation à leurs responsabilités d'assurer un fonctionnement homogène et cohérent du service public d'éducation sur l'ensemble du territoire, accompagnées de discours d'apparence généreuse sur la nécessité de l'autonomie des acteurs locaux, la prise de responsabilité, la concertation et la négociation ; soit des poussées de caporalisme où le ministère et l'administration*

⁽⁸⁶⁾ BENTZ Luc, secrétaire national de l'UNSA Education chargé de l'éducation, de la recherche et de la culture, *L'Enseignement public*, UNSA Education, n° 114, mars 2008.

centrale se cramponnent à leur rôle de commandement et d'instructions, mais en les utilisant à contre-emploi puisqu'elles sont le plus souvent concentrées sur des aspects mineurs plutôt que sur les enjeux essentiels. ⁽⁸⁷⁾ »

3 • Un pilotage insuffisant au niveau local

Avec la déconcentration, les attributions des recteurs ont été accrues de façon importante. L'échelon académique assure non seulement des responsabilités de gestion, mais il doit aussi transmettre les directives ministérielles, s'assurer de leur application et contrôler leur effet. Simultanément, ayant reçu des compétences propres, il doit les exercer, s'assurer de la transmission de ses propres instructions et évaluer leur efficacité. Il est aussi le premier informateur du ministre sur les réalités de l'académie ⁽⁸⁸⁾. Il a donc à la fois un rôle de relais de l'administration centrale et un rôle stratégique de pilotage, de définition des orientations politiques et budgétaires, de suivi et de contrôle de gestion. Par ailleurs, la déconcentration de l'administration avait clairement pour objectif de donner aux collectivités territoriales des interlocuteurs forts.

On attendrait donc du niveau académique à la fois un pilotage fort et continu des politiques éducatives, une animation territoriale dynamique prenant en compte les particularités, les ressources ainsi que les difficultés des territoires dans lesquels s'exerce l'action éducatrice et qui ne cessent d'évoluer. On en attendrait aussi une réelle capacité à s'affirmer face aux collectivités, à négocier et contracter avec elles.

La faiblesse politique des autorités déconcentrées est dénoncée par Philippe Tournier, secrétaire général adjoint du SNPDEN-UNSA ⁽⁸⁹⁾ : « *L'Etat central s'est peu à peu déchargé avec succès de tout ce qui relève de la gestion sur l'échelon académique. Mais cet échelon déconcentré est gestionnaire et politiquement faible. Apparaissant un mercredi avant d'imprévisiblement disparaître un autre, les recteurs vivent sous un régime qui est une curiosité historique dont l'inadaptation se manifeste aujourd'hui, au delà du talent des individus, par un lent transfert du pouvoir d'agir dans les mains des secrétaires généraux, corps formé et inscrit dans un temps d'action plus en phase avec les établissements. Qui maîtrise, dans la plupart des académies, le dossier probablement stratégique des contrats d'objectifs ? Les échelons intermédiaires laissent ainsi redoutablement vacante l'animation politique de territoires qu'un recteur de passage pour un temps inconnu et raccroché au wagon*

⁽⁸⁷⁾ LEGRAND André, « Quel service public d'éducation pour demain : démocratie participative ? Pilotage concerté ? Politique contractuelle ? Rôle des associations et des familles », in *Education et territoires, Refonder le service public d'éducation*, 5^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2006.

⁽⁸⁸⁾ TOULEMONDE Bernard (dir), *Le système éducatif français*, La Documentation française, coll. Les notices, 2006.

⁽⁸⁹⁾ Le SNPDEN est le syndicat national des personnels de direction de l'Education nationale, affilié à l'UNSA Education.

du temps court de Mars & Co ⁽⁹⁰⁾ a fort peu de chance d'occuper solidement, si talentueux soit-il. Redoutable faiblesse intrinsèque quand il doit partager des compétences avec des collectivités territoriales qui ont passé l'âge de la timidité et sont même dotées d'un solide appétit. En matière de développement d'une animation locale, elles ont l'atout d'un mandat de six ans et de conduire des politiques finalement plus prévisibles pour les établissements que celles d'un recteur qui ne maîtrise d'ailleurs qu'une assez modeste part des siennes. A y regarder de plus près, le lien qui maintient ensemble Etat central, échelons déconcentrés et EPLE se réduit à une culture de la loyauté, parfois à une nostalgie commune et, de plus en plus souvent, au rappel rustique du lien hiérarchique... ⁽⁹¹⁾ »

4 • L'Etat n'a garanti ni l'égalité ni l'équité sur l'ensemble du territoire

Dans un service public d'éducation au caractère national et unifié, qui affiche comme objectif l'égalité des chances, on constate d'importantes inégalités entre académies, entre territoires, entre établissements, entre classes d'un même établissement. La qualité de l'enseignement n'est pas identique partout. Les moyens non plus.

Le taux de scolarisation des enfants de 2 ans – en régression importante depuis dix ans ⁽⁹²⁾ – varie considérablement d'un département à l'autre, de moins de 10 % à plus de 50 %.

La direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) calcule un nombre moyen d'élèves par structure (E/S) qui est depuis plusieurs années de 21, toutes formations confondues. Cette moyenne « cache des disparités académiques importantes » ⁽⁹³⁾. Le nombre d'élèves par structure est beaucoup plus important à Nice, Versailles ou Paris avec un E/S supérieur à 22, qu'en Corse, Lille ou Amiens où le E/S est inférieur à 20.

Les taux de réussite aux examens varient fortement d'une académie à l'autre ⁽⁹⁴⁾.

En 2008, les résultats académiques au diplôme national du brevet restent très hétérogènes. Des écarts importants persistent. Toutes séries confondues, le taux de réussite varie de 66,8 % dans l'académie de Guadeloupe à 87,6 % pour celle de Bordeaux.

⁽⁹⁰⁾ Mars & Co est le cabinet de conseil en stratégie choisi en 2007 pour évaluer l'action gouvernementale.

⁽⁹¹⁾ Actes du XXX^e colloque de l'AFAE « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », Revue Administration et éducation n° 2008-3, octobre 2008.

⁽⁹²⁾ Le taux de scolarisation en maternelle des enfants de deux ans est passé de 35,4 % en 1999 à 20,9 % à la rentrée 2007.

⁽⁹³⁾ Ministère de l'Education nationale, *La taille des structures pédagogiques dans les établissements du second degré public à la rentrée 2007*, Note d'information 08-29, octobre 2008.

⁽⁹⁴⁾ Les chiffres suivants sont extraits de *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, MEN, édition 2008.

Mêmes constats de disparités géographiques pour les résultats au baccalauréat. La Bretagne s'est installée en tête des régions les plus diplômées avec 70 % de jeunes bacheliers dans l'académie de Rennes, devant les académies de Versailles, Grenoble, Nantes et Paris. A l'opposé, les académies de Lille, Amiens, Montpellier et Créteil figurent en deçà de la moyenne nationale. Les disparités ne sont pas seulement géographiques : l'inégalité d'accès au baccalauréat – et encore plus au baccalauréat général – est fortement déterminée par l'origine sociale des élèves.

Disparités aussi entre les établissements : chaque année, le ministère de l'Education nationale publie des indicateurs de résultats des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées professionnels, publics et privés sous contrat, établis à partir des résultats de leurs élèves au baccalauréat et de leur parcours dans l'établissement. Ces indicateurs exprimés en termes de « *valeur ajoutée* » tiennent compte des caractéristiques des élèves accueillis. Ils font ainsi apparaître les performances propres du lycée, très diverses selon les établissements.

Une évaluation réalisée en mai 2003 des compétences générales des élèves en fin de collège⁽⁹⁵⁾ a révélé des disparités importantes entre les académies métropolitaines. Les élèves de Dijon, Paris et Nantes obtiennent de meilleurs résultats que ceux de Corse, Lille et Aix-Marseille. L'écart atteint 38 points (soit quatre cinquième d'écart type) sur une échelle de performance dont la moyenne a été fixée à 250. Les disparités sont importantes aussi à l'intérieur d'une même académie. En moyenne, 170 points séparent les scores moyens des deux populations extrêmes constituées par les 10 % d'élèves les plus forts et les 10 % d'élèves les plus faibles. La structure des populations scolaires selon la catégorie socioprofessionnelle des parents, variable selon les académies, peut contribuer à expliquer une partie des différences de résultats obtenus aux évaluations. Mais même si l'on tient compte des effets dus à la structure sociale, il reste des différences sensibles entre les scores attendus et les scores observés, révélant les plus ou moins bonnes performances des académies en matière d'acquis scolaires. Tandis que dans les académies de Corse, Lille, Aix-Marseille, Amiens et Nice, les valeurs observées restent inférieures aux valeurs attendues, les académies présentant les meilleurs résultats bruts font réellement mieux qu'on ne pourrait l'attendre, compte tenu de leur structure sociale.

Les relations complexes entre la distribution spatiale, les conditions de scolarisation et la réussite des élèves ont fait l'objet d'une étude approfondie au niveau

⁽⁹⁵⁾ Résultats sur des échantillons académiques représentatifs à une épreuve standardisée évaluant les compétences générales des élèves, c'est-à-dire des savoir-faire communs aux différents champs disciplinaires. (*Géographie de l'Ecole*, Ministère de l'Education nationale, 2006).

départemental et infra départemental ⁽⁹⁶⁾. La mesure de l'écart entre les performances réelles aux évaluations nationales à l'entrée en 6^e et les performances attendues, croisée avec les indicateurs sociaux, permet d'identifier des collèges, puis des départements en sous-réussite ou en sur-réussite. Les douze départements en sous-réussite maximale se situent dans des zones fortement urbanisées (Ile-de-France et extrême Sud-est méditerranéen) et dans lesquelles la polarisation sociale est forte entre collèges au recrutement très défavorisé et collèges très favorisés. La dispersion des performances y est très élevée et l'on peut parler de décrochage. Quand les inégalités se creusent sur un territoire, elles se creusent nettement plus vers le bas que vers le haut. Dans ces territoires urbains ségrégués se sont en effet développés des processus cumulatifs de hiérarchisation des établissements et des classes, d'évitement et de stigmatisation qui « *perturbent les transactions éducatives et pédagogiques* ». A l'opposé, les meilleurs résultats sont constatés dans les territoires généralement peu urbanisés où la qualité des conditions de scolarisation est assurée d'une façon quasi générale : tous les groupes sociaux y réussissent nettement mieux qu'ailleurs, en particulier ceux qui sont habituellement les plus exposés aux risques de perturbations et d'échec.

5 • Des transferts de charges insidieux

Sans que cela soit affiché officiellement, on assiste de plus en plus à des transferts de charges insidieux de l'Etat vers les collectivités.

La maîtrise des technologies de l'information et de la communication (TIC) fait partie des objectifs fondamentaux assignés à l'Education nationale par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'Ecole d'avril 2005. Les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales n'ont jamais été clairement établies entre ce qui relève de l'équipement matériel et de la pédagogie. Les collectivités territoriales assurent aujourd'hui la quasi-totalité du financement de l'équipement alors que subsiste un article dans le Code de l'éducation (D. 211-14) qui indique que restent à la charge de l'État « *les dépenses relatives au premier équipement en matériel des établissements scolaires réalisées dans le cadre d'un programme d'intérêt national* ». Les efforts financiers et humains – souvent importants – des collectivités ne paraissent pas toujours avoir été suivis d'initiatives fortes de l'Education nationale pour développer l'usage des TIC. La charge de la maintenance des réseaux est implicitement renvoyée sur les collectivités. Le rapport d'audit de modernisation de janvier 2007 portant sur la problématique des TIC dans le système éducatif ⁽⁹⁷⁾ insiste sur la convergence nécessaire des efforts de l'Etat et des collectivités territoriales.

⁽⁹⁶⁾ BROCCOLICHI Sylvain, BEN AYED Choukri, MATHEY-PIERRE Catherine, TRANCART Danièle, « Fragmentations territoriales et inégalités scolaires : des relations complexes entre la distribution spatiale, les conditions de scolarisation et la réussite scolaire des élèves », *Revue Education et formations*, n° 74, avril 2007.

⁽⁹⁷⁾ LEPETIT Pierre et al., *Contribution des nouvelles technologies à l'évolution du système éducatif*, rapport conjoint I.G.E.N. - I.G.A.E.N.R. - I.G.F.-C.G.T.I., mars 2007.

La réforme visant à généraliser le baccalauréat professionnel en trois ans décidée en 2007 par le ministère de l'Éducation nationale « *aura un impact direct sur l'ensemble de la formation professionnelle initiale, qu'elle soit assurée par la voie scolaire ou l'apprentissage. Elle pourrait entraîner un transfert de charges déguisé en direction des régions qui seraient contraintes d'augmenter leurs capacités d'apprentissage et de formation tout au long de la vie pour compenser les situations d'échec qui risquent de se multiplier* » ainsi que le dénonce Jean-Jack Queyranne, président de la région Rhône-Alpes ⁽⁹⁸⁾.

Le DIMA (dispositif d'initiation aux métiers en alternance) ⁽⁹⁹⁾ a été mis en place à la rentrée 2008, sans concertation préalable avec les régions alors que ce dispositif a vocation à déboucher sur des formations par apprentissage qui relèvent de leur compétence et pour une bonne part de leur financement.

Les directives ministérielles ⁽¹⁰⁰⁾ ont généralisé l'accompagnement éducatif à tous les collèges à la rentrée 2008 et l'ont étendu aux écoles de l'éducation prioritaire. Sa mise en place entraîne des « *surcoûts* » pour les collectivités, qu'il s'agisse de la réorganisation nécessaire des transports scolaires ou des heures supplémentaires que devront effectuer les personnels d'accueil et d'entretien. Il en est de même pour les stages de remise à niveau qui doivent être organisés par les communes pendant les vacances scolaires pour les élèves de CM1 / CM2 et plus récemment pour les lycéens. Et bientôt pour les stages d'anglais annoncés au détour d'une interview ministérielle. « *Aux municipalités de prendre leurs responsabilités* » se défause le Premier ministre ⁽¹⁰¹⁾.

Le service minimum d'accueil des élèves « *en cas d'absence imprévisible de l'enseignant et de l'impossibilité de le remplacer* » ⁽¹⁰²⁾ transfère vers les communes une obligation qui relève de l'Éducation nationale, même si une compensation financière est prévue. L'Association des maires ruraux de France le dénonce sans ambiguïté : « *Le service minimum d'accueil obligatoire décidé sans discernement est une illustration inacceptable d'un dégagement de responsabilité de l'Etat sur les communes* » et elle « *demande à l'Etat d'assumer ses propres responsabilités* ⁽¹⁰³⁾. »

⁽⁹⁸⁾ Communiqué du Conseil régional de la région Rhône Alpes du 22 avril 2008.

⁽⁹⁹⁾ Circulaire de rentrée n° 2008-042 du 4 avril 2008.

⁽¹⁰⁰⁾ Circulaires Éducation nationale n° 2008-080 et 2008-081 du 5 juin 2008.

⁽¹⁰¹⁾ Déclaration faite à l'occasion d'une visite à l'école Saint Exupéry d'Avrillé (Maine-et-Loire) le 25 août 2008.

⁽¹⁰²⁾ Loi n° 2008-790 du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire.

⁽¹⁰³⁾ Communiqué de l'AMRF du 24 octobre 2008.

6 • La révision générale des politiques publiques

La révision générale des politiques publiques (RGPP) ⁽¹⁰⁴⁾ engagée en juillet 2007 va encore accentuer ce mouvement de désengagement de l'Etat. L'ensemble des politiques publiques est passé au crible avec l'objectif non dissimulé de réduire les dépenses publiques. Elle propose une réorganisation-restructuration des services de l'Etat, des abandons plus ou moins masqués de missions, des transferts aux collectivités ou des externalisations. Elle s'articule étroitement avec les préconisations du *Livre blanc pour l'avenir de la fonction publique* rédigé par Jean Ludovic Silicani.

La RGPP va bouleverser l'architecture et le fonctionnement des services déconcentrés en renforçant le rôle du préfet de région et en réduisant considérablement le nombre de structures régionales et départementales. La réorganisation, telle qu'elle est prévue, aboutira « à la constitution de nouvelles entités organisées suivant des périmètres distincts de ceux des ministères, mettant fin à l'intégration verticale des administrations de l'Etat ⁽¹⁰⁵⁾ ». L'identité propre des services décentralisés de Jeunesse et Sports risque d'être particulièrement mise à mal dans cette nouvelle structuration. Si l'Education nationale reste à l'écart de cette réorganisation territoriale, un mouvement de mutualisation et de concentration des services à un niveau académique est déjà engagé dans plusieurs académies.

B • Les collectivités assurent plutôt bien les compétences transférées

Les collectivités territoriales se sont réellement emparées des compétences qui leur ont été transférées. Les élus n'ont pas voulu être les « notaires » d'un transfert de charges. Les régions et départements veulent s'inscrire à côté de l'Etat dans une logique de co-pilotage et de co-production de service public.

1 • Politiques immobilières

Le constat est unanime : pour construire, reconstruire, rénover et entretenir les établissements scolaires, les départements et les régions font plus, mieux et plus vite que ne le faisait l'Etat.

⁽¹⁰⁴⁾ Site de la RGPP : < <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr> >.

⁽¹⁰⁵⁾ EPSTEIN Renaud, « L'éphémère retour des villes », *Esprit*, février 2008.

« *Le visage de la France scolaire a été sur ce point radicalement changé grâce à l'action des collectivités locales* » selon le rapport de Pierre Mauroy⁽¹⁰⁶⁾. La décentralisation territoriale a mis fin à la « *paupérisation croissante* » du patrimoine immobilier. « *Les modalités d'intervention des collectivités ont été, dans un premier temps, organisées pour répondre aux problèmes que posaient l'adaptation de la capacité d'accueil à l'augmentation des effectifs. Les décisions d'aménagement sont devenues plus qualitatives dès que les problèmes de capacité d'accueil ont été résolus*⁽¹⁰⁷⁾. »

L'effort des collectivités pour les établissements dont elles ont reçu la charge est nettement supérieur aux dotations qui leur sont transférées. Ainsi, par exemple, en 2006, les régions et les départements ont dépensé pour l'équipement, la rénovation et la construction des établissements du second degré, cinq fois plus que le montant de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et de la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), soit 4,6 milliards d'euros contre 0,9 milliard d'euros de transferts⁽¹⁰⁸⁾. Leur investissement est donc important – mais pas forcément proportionnel au niveau de leurs ressources. La qualité architecturale d'un lycée ou d'un collège constitue d'une certaine façon une vitrine pour la collectivité qui l'a construit.

Les collectivités sont de plus en plus soucieuses de développement durable lors des constructions ou rénovations. Des diagnostics et des travaux sont entrepris pour une maîtrise de l'énergie du parc immobilier existant. Les nouveaux programmes sont souvent réalisés selon une démarche de certification HQE (haute qualité environnementale), par exemple dans les régions Franche-Comté, Pays-de-la-Loire, dans les départements du Nord, du Var et d'autres... La région Ile-de-France construit en 2008 un lycée Kyoto « *zéro énergie* » avec une consommation auto-produite ; un deuxième est en projet. Un lycée Kyoto est aussi programmé en région Poitou-Charentes.

Elles se préoccupent de plus en plus de l'accessibilité des bâtiments scolaires pour répondre aux impératifs de la loi de 2005 et à l'obligation de scolarisation pour les élèves en situation de handicap.

Certains départements contribuent aussi à la création et à la réhabilitation d'écoles, au-delà de leurs obligations légales (Gironde, Haute-Savoie, Cantal par exemple).

Il faut cependant mettre deux réserves à ce bilan très positif.

⁽¹⁰⁶⁾ MAUROY Pierre, *Refonder l'action publique locale, Rapport au Premier ministre*, Commission pour l'avenir de la décentralisation, La Documentation française, octobre 2000.

⁽¹⁰⁷⁾ Extrait de « Les collectivités locales et la décentralisation » in *Le système éducatif français et son administration*, Association française des administrateurs de l'éducation, 10^e édition, 2005.

⁽¹⁰⁸⁾ Ministère de l'Éducation nationale, *Coût de l'éducation 2006 : évaluation provisoire du compte*, Les notes d'information, D.E.P.P., n°07.41, décembre 2007.

Tout d'abord, la législation n'est pas toujours respectée en ce qui concerne le financement des établissements privés. Arguant du fait que de nombreux établissements privés, notamment des lycées, disposent à la fois de classes d'enseignement général et de sections technologiques ou professionnelles, plusieurs collectivités s'affranchissent des limites (le dixième des dépenses annuelles de l'établissement) posées par la loi Falloux du 15 mars 1980 ⁽¹⁰⁹⁾. Elles organisent ainsi de fait la concurrence avec le service public. Selon un rapport de la Cour des comptes de 1995 ⁽¹¹⁰⁾, « *Dans l'ensemble, mais avec de fortes disparités régionales, les juridictions financières ont constaté un net développement des dépenses consenties par les collectivités, notamment les régions, au bénéfice des établissements privés d'enseignement.* »

D'autre part, un premier contrat de partenariat public-privé (PPP) ⁽¹¹¹⁾ avait été conclu par le Conseil général du Loiret avec un groupe de sociétés privées pour la construction, l'entretien et le gardiennage d'un collège public avec internat à Villemandeur qui a ouvert ses portes à la rentrée 2007. Les fonctions d'accueil, d'entretien et de restauration sont confiées à des sociétés privées. La loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat en a assoupli les conditions et on assiste depuis à une multiplication des PPP pour la construction ou la rénovation de bâtiments scolaires ou universitaires.

2 • Planification

Les premières lois de décentralisation ont confié aux collectivités un rôle déterminant en matière de planification scolaire. Mais c'est sans doute dans ce domaine que les compétences sont le plus partagées avec l'Etat.

Le conseil régional élabore le schéma prévisionnel des formations du 2nd degré qui définit à un horizon donné les besoins qualitatifs et quantitatifs de formation incluant les établissements privés. Ensuite chaque département pour les collèges, chaque région pour les lycées élabore un programme prévisionnel d'investissements (PPI) fixant la localisation des établissements publics, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves. Sur la base des ces pro-

⁽¹⁰⁹⁾ La loi Astier du 25 juillet 1919, relative à l'organisation de l'enseignement technique et commercial, autorisait le financement sans limite d'investissements. La lettre des observatoires du CNAL n°22 de novembre 2007 précise qu'elle a été « abrogée par l'ordonnance n°2000-549 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du Code de l'Éducation. Cette abrogation résulte :

- de la disparition dans l'enseignement secondaire de ce type d'établissement technique et commercial qui relevait d'ailleurs des seuls ministères du Commerce et de l'Industrie ;
- de l'organisation des lycées qui a été refondée avec la loi d'orientation du 10 juillet 1989 dans ses articles 4 et 18, lesquels distinguent deux filières d'enseignement : l'enseignement général et technologique et l'enseignement professionnel. »

⁽¹¹⁰⁾ Cour des comptes, *La décentralisation et l'enseignement du second degré*, rapport annuel, février 1995.

⁽¹¹¹⁾ La procédure de partenariat public-privé, instituée par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, vise à confier, sous certaines conditions, le financement, la conception, la construction et l'exploitation d'un ouvrage à un partenaire privé.

grammes, le préfet de région arrête, sur proposition de l'autorité académique, la liste des opérations que l'Etat s'engage à pourvoir en postes.

La loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993 a instauré le plan régional de développement de la formation professionnelle (PRDF) dont le champ d'abord limité aux jeunes a été étendu en 2002 aux adultes demandeurs d'emploi. Toutes les régions réfléchissent au PRDF et élaborent des politiques sur la formation professionnelle initiale, l'apprentissage, la formation continue des adultes, parfois fusionnées en un seul programme. Une réflexion stratégique est menée avec l'objectif d'élever le niveau de qualification et de diminuer les sorties sans qualification. Mais la priorité est parfois donnée à l'apprentissage au détriment des formations en lycée professionnel.

Si la Cour des comptes pouvait considérer en 1995 que « *le bilan de l'action entreprise par les régions en matière de planification est décevant* »⁽¹¹²⁾, la situation a bien évolué par la suite, comme le précise Bernard Toulemonde : « *Les instruments de planification deviennent des outils stratégiques et opérationnels, dans le cadre de la politique des régions en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et social* »⁽¹¹³⁾. » De nombreuses collectivités ont adopté des PPI sur plusieurs années, à l'instar du plan quinquennal d'investissement immobilier 2006-2010 de la région Pays-de-la-Loire, définissant des priorités (enseignement professionnel, hygiène, sécurité et confort des usagers, conditions d'hébergement et de vie sociale des lycées, énergies et environnement) et une démarche de programmation fondée sur l'analyse des besoins, sur la concertation avec les équipes éducatives et sur le principe de contractualisation⁽¹¹⁴⁾. Un autre exemple : le plan *Collèges avenir 2004-2010* des Alpes-Maritimes qui a défini douze priorités parmi lesquelles la construction d'un collège neuf, l'extension de sept autres et le projet de faire disparaître les sept collèges à structures métalliques du département.

L'étude conduite par l'Institut national des études territoriales sur les Plans régionaux de développement de la formation professionnelle⁽¹¹⁵⁾ atteste que les régions en ont souvent fait « *un véritable document stratégique donnant un cadre d'intervention à l'ensemble des partenaires* », élaboré à partir d'un diagnostic partagé. Le PRDF y est présenté comme « *un processus, une dynamique* », prenant des formes diverses : « *schéma, document d'orientation, outil de réflexion stratégique, déclaration de principes, texte de références* », plus toutefois qu'un véritable plan opérationnel.

⁽¹¹²⁾ Cour des comptes, *La décentralisation et l'enseignement du second degré*, rapport annuel, février 1995.

⁽¹¹³⁾ TOULEMONDE Bernard, Avant propos, *Education et décentralisation*, Problèmes politiques et sociaux, mars 2007, n°934.

⁽¹¹⁴⁾ *Le lycée de la réussite, projet éducatif régional*, région Pays de la Loire, septembre 2006.

⁽¹¹⁵⁾ Institut national des études territoriales, *Plans régionaux de développement de la formation professionnelle*, Panorama, atouts, limites et perspectives, Rapport promotion Théodore Monot, septembre 2007.

Schéma prévisionnel des formations du second degré et PRDF sont parfois fusionnés dans un document unique (*Stratégie régionale de l'orientation et de la formation tout au long de la vie* en Rhône-Alpes, par exemple).

Dans un autre domaine, l'article 81 de la loi du 13 août 2004 a confié aux conseils généraux la détermination des secteurs de recrutement des collèges publics, jusque-là du ressort de l'Etat. Le législateur a jugé ce transfert pertinent compte tenu des compétences exercées par le département en matière de construction et de localisation des collèges d'une part et de transports scolaires d'autre part. Mais l'affectation des élèves reste de la compétence des autorités académiques de l'Etat. Les conseils généraux ne se sont pas précipités pour redéfinir la sectorisation des collèges, sinon ponctuellement à l'occasion de nouvelles constructions. Mais certains d'entre eux commencent à s'emparer de cette nouvelle prérogative. Ainsi, le Conseil général du Nord construit à Lille quatre nouveaux collèges dans le but de « *réussir une plus grande mixité sociale* ⁽¹¹⁶⁾ » : « *Cette nouvelle sectorisation scolaire est un acte d'aménagement du territoire... En trouvant des lieux centraux, nous nous donnons les moyens de rééquilibrer les territoires.* » Ces nouveaux collèges remplaceront des établissements classés Réseau ambition réussite ou situés dans des quartiers défavorisés. La Meurthe-et-Moselle a décidé de mettre en œuvre une « *sectorisation bien pensée* » dans le cadre de son plan *Education et territoires 2009-2014*. Plusieurs critères ont été définis : « *les jeunes devront fréquenter un collège situé à une proximité raisonnable, y être transportés gratuitement, y rencontrer des camarades d'horizons géographiques et sociaux différents, y travailler dans les meilleures conditions de confort, de propreté, de sécurité et d'accès aux TICE* ⁽¹¹⁷⁾, et enfin y prendre des repas de qualité et au meilleur coût ⁽¹¹⁸⁾. » Le département du Val d'Oise a confié à un cabinet de conseil spécialisé en évaluation et prospective territoriale un travail de cartographie pour obtenir une projection du nombre d'élèves en croisant des données quantitatives, des éléments d'urbanisme et des données sociales et d'anticiper ainsi les déplacements de population.

3 • Accueil, hébergement, restauration

Les collectivités entendent aussi exercer pleinement leurs compétences récentes en matière d'accueil, d'hébergement et plus encore, semble-t-il, de restauration. L'organisation des services a parfois été revue pour mieux prendre en charge ces nouvelles responsabilités, comme cela a été le cas dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur – qui s'est par ailleurs engagée à ne pas externaliser les missions

⁽¹¹⁶⁾ Déclaration de Patrick Kanner, premier vice-président du conseil général du Nord, dépêche AEF du 27 juin 2008.

⁽¹¹⁷⁾ Technologies de l'information et de la communication pour l'éducation.

⁽¹¹⁸⁾ Déclaration de Mathieu Klein, vice-président du conseil général chargé du pôle éducation, dépêche AEF du 28 octobre 2008.

transférées. La région Rhône-Alpes souhaite réintégrer dans le public la restauration d'un établissement de l'est lyonnais, actuellement confiée à un prestataire privé. Il y a aussi des contre-exemples : le Conseil général des Hauts-de-Seine compte externaliser le service de restauration de ses 98 collèges d'ici 2015.

Au-delà des travaux de rénovation entrepris dans les restaurants scolaires et des actions de formation des personnels, de nombreuses collectivités cherchent à améliorer le service qu'il s'agisse de sécurité alimentaire, de qualité nutritionnelle, d'accès aux produits de l'agriculture biologique, d'éducation à une alimentation saine et équilibrée, de démarche culturelle pour une meilleure connaissance des produits et plats régionaux.

La région Midi-Pyrénées a engagé en 2008 une action en faveur de la qualité alimentaire dans les lycées, avec un appel à projets « *Mangez bien, mangez bon* ». L'Alsace propose aux établissements une « *charte qualité* » de la restauration scolaire. Les Bouches-du-Rhône financent un programme « *Manger autrement au collège* ». En Moselle, des concours ont été réalisés en 2008 pour sensibiliser les collégiens à l'équilibre alimentaire et pour récompenser les chefs cuisiniers TOS pour leur savoir-faire. Le département de Seine-Maritime veille à la qualité des repas en soutenant l'action « *Les bons repas de l'agriculture haute-normande* » menée dans une quarantaine d'établissements, par la prise en charge du surcoût engendré par l'achat de produits issus de l'agriculture biologique. Le Doubs va mettre en œuvre un projet départemental de restauration en vue d'instaurer « *le droit à la cantine pour tous* » : la « *qualité nutritionnelle* » et la « *rationalisation du coût du service* » seront privilégiées. La région Picardie accorde un budget spécifique à une trentaine de lycées qui servent des petits déjeuners aux demi-pensionnaires. On pourrait citer bien d'autres exemples.

Plusieurs collectivités souhaitent harmoniser les tarifs de restauration scolaire et d'hébergement dans les établissements publics dont elles ont la responsabilité.

En ce qui concerne l'hébergement, on retrouve fréquemment le souci de faire des internats des lieux accueillants, facilitant la réussite scolaire, le développement culturel, ainsi que la vie sociale et personnelle. Les Hauts-de-Seine ont financé un internat pour la réussite éducative à Asnières, ouvert à la rentrée 2006.

4 • Gestion des TOS

Le transfert des personnels TOS aux départements et aux régions a été sans doute l'une des mesures les plus contestées de la loi d'août 2004, tant par les personnels concernés, traumatisés de se sentir rejetés de la communauté éducative et inquiets d'un avenir qui leur semblait incertain en dehors de l'Edu-

cation nationale, que par les présidents de collectivités, confrontés à un transfert de charges insuffisamment compensées ⁽¹¹⁹⁾.

Avec un peu de recul, quel regard peut-on porter sur la façon dont les collectivités ont pris en charge cette responsabilité nouvelle ? Selon la Gazette des communes, « *les départements et les régions ont pris à bras-le-corps les questions posées par l'intégration de centaines à plusieurs milliers d'agents de catégorie C qui ont doublé ou triplé leurs effectifs* ⁽¹²⁰⁾. » A titre d'exemple, les effectifs de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur sont passés de 1 500 agents à plus de 5 000 début 2009. Les collectivités ont souvent dû adapter l'organisation de leurs services pour assurer cette charge nouvelle de gestion. Une direction administrative spécifique a ainsi été créée en région Aquitaine ; des relais RH (ressources humaines) ont été implantés dans les « *espaces région Centre* » de chacun des départements qui la composent pour faire face à la dispersion des lycées.

Un des premiers objectifs des collectivités a été « *la déprécarisation des agents non titulaires* ». Parmi les personnels exerçant des fonctions TOS, l'Education nationale comptait de nombreux agents en contrats aidés (contrat d'accompagnement dans l'emploi ou contrats d'avenir) ⁽¹²¹⁾, ainsi que des contractuels sous statuts divers (contrats 12 mois, contrats 10 mois ou contrats courts de suppléance). Bien souvent, des possibilités de titularisation ont été offertes aux contractuels qui ont été « *stagiairisés* » soit sur des postes vacants, soit sur des postes nouvellement créés. 1 315 agents en ont bénéficié en 2006 et 2007 ⁽¹²²⁾. Une partie des personnels en contrat aidé a aussi été titularisée. Le nombre d'emplois d'agents territoriaux créés par les régions et départements au cours de ces deux années pour compenser l'insuffisance des effectifs transférés est élevé (973) et représente 1 % de la masse des emplois transférés ⁽¹²³⁾.

La plupart des collectivités ont très sensiblement amélioré les régimes indemnitaires des personnels TOS intégrés dans la Fonction publique territoriale (FPT)

⁽¹¹⁹⁾ Le rapport d'information de M. Éric DOLIGÉ, sénateur, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, *Transferts des personnels TOS et DDE : un premier bilan encourageant malgré des perspectives financières préoccupantes* posait nettement le problème : « *Toutefois, la question est de savoir si cette réforme ne va pas se transformer en bombe à retardement financière en raison des écarts observés entre les effectifs transférés et les besoins répertoriés par les collectivités, des incertitudes concernant la compensation des emplois disparus ou vacants, de l'alignement des régimes d'indemnités et de primes (cf. l'avis du Conseil d'Etat en date du 29 août 2006) ou de la dégradation annoncée des comptes de la CNRACL avec l'arrivée de populations TOS relativement plus âgées.* »

⁽¹²⁰⁾ La Gazette des communes du 22 septembre 2008.

⁽¹²¹⁾ BONREPEAUX Augustin, LAFFINEUR Marc, *Rapport d'information sur les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et leur financement*, présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale en décembre 2006. Les auteurs « *[estimaient] donc probable que les collectivités aient à assumer à moyen terme un surcoût lié au remplacement des contrats aidés sur fonctions de TOS, bien qu'elles n'y soient pas tenues* ». Environ 15 % des ETP sur des fonctions TOS étaient occupés par des personnels en contrat aidé.

⁽¹²²⁾ Chiffres extraits du projet de rapport à transmettre au Parlement en application de l'article 75 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

⁽¹²³⁾ *Ibid.*

pour les rapprocher de ceux des autres agents territoriaux. Il faut bien reconnaître qu'ils sont particulièrement faibles à l'Education nationale. Qu'il s'agisse d'une revalorisation de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et/ou de l'attribution de primes diverses, les indemnités perçues ont augmenté de façon importante dans la plupart des départements et régions. Elles ont été quadruplées en Alsace. La région Ile-de-France verse un complément de fin d'année d'un montant de 1 500 euros brut, s'ajoutant aux autres indemnités. Mais les régimes indemnitaires ne sont pas identiques d'une collectivité à l'autre et deux agents travaillant dans une même ville, l'un en collège et l'autre en lycée, peuvent avoir des taux différents. D'autres avantages sociaux ne sont pas négligeables, comme la participation au financement d'une couverture complémentaire santé (en région Aquitaine par exemple), l'accès au comité des œuvres sociales en région Limousin ou Provence-Alpes-Côte d'Azur. En matière de médecine de prévention, la prise en charge se veut plus systématique que dans l'Education nationale, des politiques de prévention et de santé sont mises en place. Le service social des personnels est parfois assuré par des organismes privés interprofessionnels, notamment dans certaines régions.

Un effort a été fait pour améliorer l'organisation du remplacement, particulièrement dans le domaine de la restauration avec des délais inférieurs à 2 jours dans 75 % des collectivités ⁽¹²⁴⁾. Le conseil régional de Bretagne a doublé le budget consacré au remplacement. Dans cette région, les postes vacants et les congés longs sont désormais remplacés à 100 % et le taux de remplacement des congés ordinaires est passé de 37 à 60 %. La région Poitou-Charentes a recruté 70 personnes pour assurer les remplacements. Une équipe de « *titulaires mobiles* » a été créée en Meurthe-et-Moselle pour assurer les remplacements de restauration ou de ménage de moins de 15 jours. Dans le Pas-de-Calais, une nouvelle gestion des remplacements des agents techniques des collèges fait appel à des bénéficiaires du RMI, avec possibilité de recrutement à titre définitif sur des postes vacants.

Les collectivités ont aussi développé considérablement la formation des personnels, y compris de ceux qui sont mis à disposition. Fin 2007, seules cinq collectivités ne semblaient pas avoir établi de plan de formation ⁽¹²⁵⁾. La région Rhône-Alpes a signé un Contrat d'objectifs territorialisé (COT) avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour accompagner le transfert des personnels TOS des lycées vers les régions. Trois grands axes ont été définis : la sécurité et les conditions de travail, la carrière et la préparation des concours, l'encadrement ainsi que des formations plus techniques. La région Pays-de-la-Loire propose une offre de formation et de qualification

⁽¹²⁴⁾ *Ibid.*

⁽¹²⁵⁾ *Ibid.*

professionnelle autour d'actions ciblées sur l'hygiène, la sécurité et l'informatique. Le Conseil général du Maine-et-Loire propose aux personnels techniques différents ateliers métiers « *pour échanger sur les expériences et les pratiques professionnelles.* » L'Alsace a programmé un « *plan de formation renforcé* », la Bretagne a établi un plan visant à « *professionnaliser les agents* ». Dans le département du Rhône, les crédits consacrés à la formation des TOS ont été multipliés par quatorze par rapport à la dotation de l'Etat ⁽¹²⁶⁾.

L'effort des collectivités est donc important, même s'il est inégal d'une collectivité à l'autre. Les régions ont chiffré à 400 millions d'euros pour 2008 le montant de la dépense supplémentaire pour prendre en charge les 48 000 personnels TOS qui leur ont été transférés ⁽¹²⁷⁾. Il faut signaler aussi parmi les charges qui risquent de peser lourd sur les départements et les régions la revalorisation du forfait d'externat pour les personnels TOS des établissements privés, calculé par rapport au coût moyen des TOS des établissements publics et dont le montant était fixé par l'Etat jusqu'au 31 décembre 2008.

Le principal désavantage lié au changement de statut est la perte de possibilité de mutation dans le cadre d'un mouvement national, soumis à l'avis des commissions administratives paritaires, chaque collectivité faisant ses propres recrutements. Seule la région Alsace a proposé une solution à son échelle en organisant avec les deux départements qui la composent une procédure commune de mobilité pour l'ensemble des personnels TOS exerçant en lycée ou collège.

Au terme d'un processus complexe, les personnels transférés avaient à exercer leur droit d'option entre l'intégration dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale ou le maintien dans la fonction publique de l'Etat en situation de détachement de longue durée. Parmi les 81 % qui ont exercé leur droit d'option avant le 31 août 2007, 74,14 % ont choisi l'intégration dans la FPT. Ces taux – qui varient d'une collectivité à l'autre – traduisent sans doute la qualité des relations qui se sont installées entre les responsables des collectivités et les personnels. Il est incontestable qu'un effort important a été fait par les collectivités pour accueillir les personnels TOS transférés. A titre d'exemple, un numéro vert *Infos-TOS* répond aux questions des agents franciliens. Les collectivités cherchent maintenant à renforcer le sentiment d'appartenance des TOS, par exemple en valorisant leurs initiatives, comme le fait la région Alsace en publiant une lettre d'information *L'Essentiel des TOS*.

⁽¹²⁶⁾ La Gazette des communes du 22 septembre 2008.

⁽¹²⁷⁾ Audit commandé par l'ARF, *La lettre de l'éducation*, n° 615 du 15 décembre 2008.

5 • L'expérimentation des EPEP

L'article 86 de la loi du 13 août 2004 autorise les EPCI ou plusieurs communes d'un commun accord ou une commune, après avis des conseils d'école concernés et accord de l'autorité académique, à mener pour une durée maximale de cinq ans une expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire (EPEP). Cet article « ouvre la possibilité de créer des établissements publics, dotés d'organes décisionnels de gestion, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière ⁽¹²⁸⁾ ». La loi prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat en détermine les règles d'organisation et de fonctionnement ainsi que les modalités d'évaluation de l'expérimentation.

Les communes se sont peu intéressées à cette possibilité. Le rapport d'information sur la mise en application de la loi présenté par Alain Gest en juin 2006 ⁽¹²⁹⁾ constatait que cette expérimentation était « la seule qui soit restée lettre morte » et souhaitait la publication sans tarder du décret prévu, son absence pouvant « avoir un caractère dissuasif à l'égard d'éventuelles candidatures ».

Quatre-vingt-sept communes situées dans trois départements ont demandé fin 2006 à expérimenter les EPEP, ce qui a conduit à l'élaboration précipitée d'un projet de décret, quasi unanimement rejeté par le Conseil supérieur de l'Education du 5 février 2007 ⁽¹³⁰⁾. Les organisations représentant les parents d'élèves et les personnels d'éducation contestaient particulièrement la composition du conseil d'administration qui « déséquilibre totalement le rapport entre l'Ecole et les élus ⁽¹³¹⁾ ». De son côté, l'Association des maires de France (AMF) craint que les EPEP constituent une menace au maintien d'établissements dans les zones rurales et qu'ils n'engendrent des coûts supplémentaires pour les communes ⁽¹³²⁾. Le décret, validé par le Conseil d'Etat, ne sera pas publié. Mais le sujet connaît un nouveau rebondissement en octobre 2008 avec la proposition de loi déposée par trois parlementaires UMP ⁽¹³³⁾ rendant la création d'EPEP obligatoire dans les

⁽¹²⁸⁾ TOULEMONDE Bernard, « Adieu l'école communale d'antan ? L'établissement public d'enseignement primaire arrive... », AJDA, 20 septembre 2004.

⁽¹²⁹⁾ GEST Alain, *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, juin 2006.

⁽¹³⁰⁾ Dans une déclaration commune, la quasi-totalité des organisations représentant les parents d'élèves et les personnels d'éducation, « favorables à une large réflexion sur l'organisation, le fonctionnement des écoles et la direction d'école », ont considéré que : « Le projet actuel ne clarifie pas le fonctionnement administratif et financier de l'école primaire, il ne s'appuie sur aucune proposition d'évolution qui favorise la réussite de tous les élèves. Il remet en cause l'indépendance pédagogique dont doivent disposer les équipes. Il ne prend aucunement en compte la réalité du développement des projets éducatifs territoriaux et leurs conséquences. Il soulève de multiples questions : que deviendront les conseils d'école, le conseil des maîtres ? » (FCPE, PEEP, SNUipp-FSU, SE-UNSA, SGEN-CFDT, UNSA Education, FSU, SNPDEN, A&I, SIEN, FEP-CFDT, CFDT, UNSEN-CGT, UNAF, Ligue de l'enseignement, UNEF, UNL).

⁽¹³¹⁾ Déclaration de Luc Béritte, secrétaire général du SE-UNSA au CSE du 5 février 2007. Il contestait aussi l'improvisation par le ministère d'un statut d'emploi fonctionnel pour les directeurs des futurs EPEP.

⁽¹³²⁾ La Gazette des communes du 10 mars 2007.

⁽¹³³⁾ Proposition de loi relative à la création des établissements publics d'enseignement primaire déposée par Benoist APPARU, Guy GEOFFROY et Frédéric REISS, députés, le 15 octobre 2008.

écoles de plus de 15 classes et facultative pour les écoles (ou les regroupements) de 13 classes ou plus. Elle a été manifestement préparée en étroite collaboration avec le ministère de l'Éducation nationale qui a inscrit dans le projet de budget 2009 la création de 500 postes administratifs pour les futurs EPEP. Son examen, annoncé pour janvier 2009, a été repoussé *sine die*.

6 • L'application de l'article 89

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 impose aux communes de participer aux frais de scolarité des élèves résidant sur leur territoire mais inscrits dans des écoles privées situées à l'extérieur de leur commune de résidence. Cette disposition de la loi rend obligatoire la contribution financière des communes pour les élèves scolarisés dans les établissements privés alors que cette obligation n'existe pour les élèves scolarisés dans l'enseignement public que dans des situations bien précises ⁽¹³⁴⁾.

Ces dispositions ont suscité des divergences dans leur interprétation et surtout une hostilité des maires auxquels de nouvelles charges étaient imposées. La circulaire d'application du 2 décembre 2005 a été annulée le 4 juin 2007 par le Conseil d'Etat suite au recours intenté par le Comité national d'action laïque ⁽¹³⁵⁾. Une autre circulaire a été publiée aussitôt le 27 août 2007, aussitôt contestée elle aussi.

Depuis le début, l'Association des maires ruraux de France (AMRF) demande l'abrogation de l'article 89 et appelle les maires ruraux à ne pas régler les factures qui leur seront adressées, « *sauf accords locaux préalables* ». Ces maires considèrent que « *la situation financière déjà fragile des communes rurales ne peut être qu'aggravée par ces nouvelles dépenses obligatoires sur lesquelles les élus n'auront aucune prise, leur avis n'étant à aucun moment sollicité* ». S'ils ne remettent pas en cause la liberté de choix des familles, « *ils jugent en revanche inacceptable de leur imposer une participation financière aux dépenses de fonctionnement des écoles privées extérieures alors qu'ils consentent des efforts très importants en faveur du maintien et de la qualité de leurs écoles publiques* ⁽¹³⁶⁾ ».

⁽¹³⁴⁾ Selon l'article L 212-8 alinéa 5 du Code de l'éducation, une commune est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire lorsque la capacité d'accueil de ses établissements scolaires ne permet pas la scolarisation des enfants concernés, 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 ou lorsque leur inscription dans une autre commune est justifiée par des motifs tirés de contraintes liées :

- 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 ;
- à l'inscription d'un frère ou d'une soeur dans un établissement scolaire de la même commune ;
- à des raisons médicales.

⁽¹³⁵⁾ Le Comité national d'action laïque regroupe cinq organisations : UNSA Education, SE-UNSA, DDEN, FCPE et Ligue de l'Enseignement.

⁽¹³⁶⁾ Communiqué de presse de l'AMRF du 6 novembre 2007.

Une proposition de loi du sénateur Jean-Claude Carle « *tendant à garantir la parité du financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence* » a été adoptée par le Sénat le 10 décembre 2008. Elle n'avait pas encore été examinée par l'Assemblée nationale en février 2009.

7 • Les maisons départementales des personnes handicapées

La loi du 11 février 2005 ⁽¹³⁷⁾ pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a confié aux présidents des conseils généraux la mise en œuvre de la politique du handicap. La maison départementale des personnes handicapées (MDPH) ⁽¹³⁸⁾ offre un accès unifié aux droits et prestations prévus pour les personnes en situation de handicap. Elle exerce une mission d'accueil, d'information, d'accompagnements et de conseil.

La loi – qui a aussi posé le principe du droit à la scolarisation – impose désormais l'élaboration d'un projet personnalisé de scolarisation pour chaque enfant ou adolescent en situation de handicap, après évaluation par l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH de ses compétences, de ses besoins et des mesures mises en œuvre. La MDPH s'est donc substituée aux commissions de l'éducation spéciale (CDES) de l'Etat, jusque-là compétentes pour les décisions d'affectation et l'attribution de prestations pour les moins de 20 ans. Cette nouvelle répartition des compétences s'accompagne du passage « *d'une logique de traitement administratif de masse à un traitement individualisé* ⁽¹³⁹⁾ ». Elle nécessite évidemment une collaboration étroite avec les enseignants référents et les équipes éducatives de l'Education nationale.

Les MDPH se sont mises en place non sans difficultés et de façon inégale selon les départements. Selon le bilan qui a été fait par la Délégation interministérielle aux personnes handicapées (DIPH) pour préparer la conférence nationale du handicap du 10 juin 2008, « *ces nouvelles organisations départementales demandent donc à être stabilisées, confortées, et soutenues financièrement dans les années à venir, au risque de compromettre les ambitions de la loi. Demanderont notamment à être précisés les liens de la nouvelle structure MDPH avec les services du Département et de l'Etat – que le GIP soit pérennisé ou non – de même que la place des directions, notamment dans leurs rapports avec les exécutifs départementaux et leurs administrations* ⁽¹⁴⁰⁾ » .

⁽¹³⁷⁾ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

⁽¹³⁸⁾ La MDPH est un groupement d'intérêt public dont le département assure la tutelle administrative et financière. Le département, l'Etat et les organismes locaux d'assurance maladie et d'allocations familiales du régime général de sécurité sociale en sont membres de droit (Art. L.146-4 du Code de l'action sociale et des familles).

⁽¹³⁹⁾ Groupe d'appui maisons départementales des personnes handicapées, Document DIPH, 18 juin 2008, disponible sur < <http://www.cis.gouv.fr/IMG/pdf/CNCPH1MDPH.pdf> >.

⁽¹⁴⁰⁾ *Ibid.*

Selon un communiqué de l'Assemblée des Départements de France (ADF), publié à l'occasion du quatrième anniversaire de l'adoption de la loi du 11 février 2005, « *l'Etat ne respecte pas ses engagements initiaux tant sur le plan financier que sur le plan des moyens humains, mettant à mal la volonté affichée de faire de la compensation du handicap une action prioritaire. Cette action repose largement sur l'engagement de personnels dévoués, le bénévolat de militants associatifs et les moyens des conseils généraux* ⁽¹⁴¹⁾ . »

C • Les collectivités vont au-delà de la loi

Les collectivités territoriales ont engagé dans le domaine de l'éducation des actions multiples, foisonnantes, de natures diverses. Il n'est évidemment pas question de faire un inventaire exhaustif de tout ce qui se fait ici ou là, mais à partir d'exemples de repérer les orientations nouvelles qui se dessinent. Un rapide tour d'horizon montre que les collectivités s'investissent dans l'éducation très largement au-delà des strictes obligations que leur impose la loi.

Il faut rappeler d'abord que selon l'article L.216-1 du Code de l'éducation, « *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.* »

Les collectivités utilisent largement les possibilités qui leur sont ainsi ouvertes. Mais le caractère facultatif de ces activités fait que leur investissement est extrêmement inégal. Ces politiques qualitatives sont dans l'ensemble mal connues, le ministère n'étant pas toujours au courant de ce que font les collectivités territoriales ou ne s'y intéressant guère ⁽¹⁴²⁾ .

⁽¹⁴¹⁾ Communiqué de presse de l'ADF du 11 février 2009 : « *Les MDPH en danger* ».

⁽¹⁴²⁾ CYTERMANN Jean-Richard, JACQUOT Michèle, « Les dépenses d'éducation des collectivités territoriales », *Administration et éducation*, n° 2008-1, mars 2008

1 • Initiatives à caractère social

Les initiatives à caractère social restent dans un champ assez traditionnel d'intervention des collectivités. Celles-ci attribuent selon des modalités diverses des bourses aux collégiens, aux lycéens, aux élèves internes. Elles versent des aides spécifiques aux élèves de SEGPA, des aides à l'équipement professionnel pour les lycéens et les apprentis (outils, tenues nécessaires à leur formation, manuels). Elles facilitent l'accès à la restauration scolaire des élèves des familles à faibles ressources soit par le versement d'une contribution forfaitaire, soit par une aide modulée en fonction des revenus. Elles aident au transport scolaire pour l'ensemble des élèves. Elles apportent une aide à la mobilité pour les élèves qui souhaitent s'inscrire dans une formation rare ou éloignée de leur domicile.

2 • Soutien matériel à l'action éducatrice

D'autres actions pourraient être identifiées comme un soutien matériel des collectivités à l'action éducatrice.

Les conseils régionaux ont tous décidé la gratuité des manuels scolaires soit sous forme de dotation allouée aux établissements soit par un système de carte (*Multipass* par exemple en Lorraine) remise aux familles. Les collectivités apportent des aides pour des voyages scolaires ou des classes de découvertes, des échanges linguistiques. Elles prennent en charge les frais de transport liés aux sorties scolaires ou aux visites d'entreprises. Certains conseils généraux fournissent des dictionnaires bilingues aux élèves de 6^e, des calculatrices scientifiques, des ordinateurs portables (le plus souvent sous forme de prêts, mais parfois de dons comme dans les Bouches-du-Rhône), des clés USB. La région Aquitaine prête des ordinateurs portables destinés à l'usage personnel d'élèves qui en sont privés chez eux. Le Conseil général de l'Oise va fournir à l'ensemble des élèves des collèges publics et privés un ordinateur portable équipé de 60 logiciels éducatifs choisis avec l'inspection académique dans le cadre de l'opération *Ordi 60*. Ce département a abonné l'ensemble des élèves des collèges publics à la plate forme interactive de ressources numériques en ligne *Paraschool* pour 2007/2008.

Un effort considérable a été engagé par l'ensemble des collectivités pour la rénovation et l'équipement des centres de documentation et d'information (CDI) et depuis quelques années pour développer les nouvelles technologies et les environnements numériques de travail dans les établissements.

Les décisions prises en matière d'équipement ne sont pas sans incidence sur les pratiques des enseignants.

L'exemple de l'opération *Ordi 35*, engagée en 2004-2005 en Ille-et-Vilaine, en est une bonne illustration : le conseil général a décidé de prêter pour un an à tous les élèves de 3^e un ordinateur portable avec possibilité d'accès à Internet sans chercher à mettre en place une concertation préalable avec les enseignants. Libre à eux de tirer ou non parti de cette situation. Le coût de l'opération était important puisqu'elle comportait à la fois la fourniture du matériel et son entretien technique par des personnels rétribués par le conseil général. Quelques années plus tard, on constate que les usages dans les classes se sont élargis et que la récupération pédagogique, au meilleur sens du terme, est de plus en plus effective⁽¹⁴³⁾. Une expérience similaire, *Un collégien, un portable*, conduite dans le département des Landes en direction des élèves de 4^e et 3^e depuis 2001, va faire l'objet d'une enquête sur les pratiques et usages induits par l'opération. L'équipement en lecteurs MP3 des collégiens des Pyrénées-Atlantiques pour l'apprentissage linguistique se répercutera vraisemblablement aussi sur la façon d'enseigner.

Le Conseil général des Landes envisage d'accélérer l'équipement des collèges publics en outils de visualisation collective pour supprimer progressivement le recours aux manuels. Le matériel ne sera toutefois distribué dans les collèges qu'à condition que les conseils d'administration des établissements s'engagent à ne plus obliger les élèves à apporter leurs manuels en cours. La proposition suscite quelques réticences de la part des équipes pédagogiques qui vont devoir adapter leurs pratiques.

Un soutien est apporté à des projets conduits dans le domaine de l'éducation à la santé et la prévention ou l'éducation à la citoyenneté. La ville de Paris met en place un programme « *d'éducation nutritionnelle et de promotion de l'activité physique dans les écoles maternelles et primaires pour lutter contre l'obésité* ». Le Conseil général de Meurthe-et-Moselle a conclu une convention avec l'inspection académique pour renforcer leurs actions sociales et dans le domaine de la santé. Des régions financent des organismes partenaires intervenant dans les lycées pour la prévention du SIDA, la prévention du suicide ou des troubles des conduites alimentaires (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Ile-de-France).

La Moselle verse une aide spécifique pour le fonctionnement des classes et ateliers relais. La Haute-Marne participe au dispositif *Ecole ouverte*.

Le département des Hauts-de-Seine a mis en place un dispositif de médiateurs éducatifs, agents du département, avec la mission de « *faciliter l'épanouissement des élèves dans l'enceinte du collège et les aider à régler leur conflit par le dialogue* ».

⁽¹⁴³⁾ LESUEUR Joël, conseiller pour la pédagogie du recteur de Rennes, « Et si on parlait de pédagogie... », Actes du XXX^e colloque de l'AFAE, « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », *Revue Administration et éducation*, n° 2008-3, octobre 2008.

Ce département contribue – faut-il parler d'action éducatrice ? – au financement de matériel pour les vingt-quatre « *policiers référents* » affectés dans les collèges du département avec un rôle de conseil en matière de sécurité et la possibilité d'intervenir pour « *des rappels au règlement* ».

La région Picardie installe des « *maisons des parents* » pour « *associer pleinement les parents à la scolarité et apporter une aide aux parents en difficulté face au parcours du jeune* ».

3 • Initiatives à caractère pédagogique

La frontière est devenue poreuse entre ce qui relève du « *matériel* » et du « *pédagogique* ». Les collectivités sont passées « *de la truellerie au cartable* »⁽¹⁴⁴⁾ et s'engagent de plus en plus dans des initiatives multiples dont elles revendiquent le caractère pédagogique.

La ville de Paris intervient directement dans les activités d'enseignement en mettant à la disposition de ses écoles des professeurs d'arts graphiques, de sport et de musique. Elle apporte aussi des moyens complémentaires pour décharger les directeurs. Ce niveau d'investissement et ces modalités d'intervention restent très exceptionnels.

Les collectivités favorisent et soutiennent les projets éducatifs des établissements selon deux modalités principales. Elles peuvent déléguer aux établissements des crédits pour donner les moyens aux équipes pédagogiques, éducatives et de direction de porter leur propre projet éducatif. Elles peuvent aussi proposer aux équipes éducatives de s'inscrire dans un projet à dimension communale, départementale ou régionale, via des appels à projets. L'éventail des possibilités est vaste et diversifié : éducation artistique et culturelle, développement durable, éducation à la citoyenneté, sciences et techniques, éducation aux médias, ouverture européenne, etc. Ces propositions peuvent comprendre l'édition de documents pédagogiques, une formation pour les enseignants. Une évolution semble se dessiner pour une élaboration plus concertée avec les équipes des établissements des projets qui étaient parfois proposés « *clés en mains* » par les collectivités, sans tenir compte des besoins ou du projet d'établissement.

Des études encadrées avec un appui méthodologique assuré par des enseignants ou des associations d'accompagnement à la scolarité sont proposées dans les collèges des Hauts-de-Seine, ainsi qu'un dispositif Projet interdisciplinaire ou en équipe (PIE) facilitant le travail des enseignants en demi-groupe. Des départ-

⁽¹⁴⁴⁾ Selon l'expression employée par le vice-président du Conseil général de Gironde dans son intervention devant le congrès de l'UNSA Education le 26 mars 2008.

tements participent au financement de l'accompagnement éducatif pour les collégiens. Des régions ont mis en place du soutien scolaire pour les internes des lycées publics (Languedoc-Roussillon). Le Conseil général de Loire-Atlantique propose aux collèges situés en ZEP des conventions d'objectifs pédagogiques avec un accompagnement renforcé autour du travail scolaire et une aide au travail personnel sur Internet. Les communes sont, quant à elles, très engagées dans les dispositifs de *Réussite éducative* et d'accompagnement à la scolarité.

Des initiatives sont prises par les collectivités pour l'apprentissage des langues : stages intensifs d'anglais pour les lycéens dans le cadre d'un dispositif *Région Langues* en Haute-Normandie ; programme *Enseignement de la langue et culture régionale* et investissement dans l'ouverture de classes bilingues (français - allemand exclusivement) en Alsace. A travers le dispositif *Trans'Europe*, la région Centre finance de séjours éducatifs à travers l'Europe pour des lycéens à condition que les séjours comportent un volet pédagogique.

Les collectivités s'engagent aussi sur le terrain du « décrochage scolaire ». Le dispositif *Lycée de toutes les chances* a été initié en 1999 dans l'académie de Lille sous l'impulsion du Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, en partenariat avec le rectorat. Financé par la région et les Fonds structurels européens, il a été étendu à trente-trois établissements volontaires qui développaient un projet cohérent autour de la volonté de lutter, sans stigmatiser, contre l'exclusion et l'échec de tous les élèves, avec l'appui d'un coordonnateur de projet et de professeurs ressources, de prestataires externes. Le programme *Réussite pour tous* a été mis en place en 2000 par la région Ile-de-France en collaboration avec les académies de Créteil, Paris et Versailles pour lutter contre le décrochage scolaire. Il est « au cœur de la politique de soutien à la réussite mis en place par le conseil régional » avec 129 projets répartis dans 95 lycées de la région en 2008. La région Rhône-Alpes a adopté en janvier 2008 un plan pour lutter contre le décrochage scolaire – qui va renforcer les nombreuses actions déjà entreprises – en soutenant les projets d'établissements et en développant un partenariat avec l'Etat et les missions locales. Le Conseil général de Seine-Saint-Denis envisage de créer un *Observatoire participatif de la réussite scolaire*. Le projet éducatif départemental du Val-de-Marne « illustre une priorité forte du Conseil général : contribuer à la réussite de tous les collégiens, en particulier des plus défavorisés ». Un *Observatoire des inégalités et de la réussite scolaire* en constitue l'un des outils essentiels. En partenariat avec l'Éducation nationale, les communes et les associations locales, il sera prochainement expérimenté sur trois territoires du Val-de-Marne jugés prioritaires.

Le Conseil général d'Ille-et-Vilaine a mis en place une « école du bonheur », dont l'objectif est « *d'accompagner l'adolescent dans la construction de sa personnalité* »⁽¹⁴⁵⁾. Les professeurs principaux sont formés pour consacrer quelques heures dans les classes de 6^e à un travail sur soi et ses relations avec les autres. Une dizaine d'établissements bénéficient de ce programme. L'objectif est de le généraliser à tous les collèges.

On peut signaler aussi que, dans le cadre de la 27^e Région⁽¹⁴⁶⁾, l'ARF engage une réflexion pour « *inventer le lycée de demain* » et se place ainsi nettement sur le terrain de la pédagogie. Des expérimentations seront conduites dès septembre 2009 dans les lycées de certaines régions sur différents thèmes. Toutes ces expérimentations devraient être faites en accord avec les rectorats. Le « *lycée du XXI^e siècle* » est d'ailleurs l'objet d'une des tables rondes programmées pendant les journées *Jeunesses en régions*⁽¹⁴⁷⁾ de mars 2009, organisées à l'initiative de Jacques Auxiette, président de la région Pays-de-la-Loire et président de la commission « éducation » de l'ARF.

4 • Aide à l'orientation

Il faut d'abord signaler la situation particulière des centres d'information et d'orientation (CIO) : ce sont des services extérieurs de l'Education nationale, sans autonomie juridique et financière dont le fonctionnement et l'équipement sont assurés soit par l'Etat (CIO dits « d'Etat »), soit par les collectivités territoriales (CIO dits « départementaux »). Selon un rapport de l'inspection générale, ce partage « *a abouti à des disparités, parfois choquantes entre les centres ... Pour des structures de taille comparable, les écarts des niveaux de subventions de fonctionnement allouées s'échelonnent entre 1 et 5*⁽¹⁴⁸⁾. »

⁽¹⁴⁵⁾ Une psychologue, ou une compagnie d'art dramatique, intervient pour former les professeurs principaux des collèges, pour que dans chaque classe de sixième, quelques heures soient consacrées à un travail sur soi : quelles sont nos relations aux autres ? Quelles sont nos réactions face à une agression ? Comment différer le passage à l'acte ? Comment maîtriser ses émotions ? Comment nouer avec les autres des relations harmonieuses ? Toutes ces questions aident les jeunes à construire leur personnalité, mais permettent aussi d'instaurer un meilleur climat dans les établissements.

⁽¹⁴⁶⁾ Votée par les présidents de régions en décembre 2007, la 27^e Région est un laboratoire des nouvelles politiques publiques, à l'heure de l'innovation numérique et de l'innovation sociale. La 27^e Région a pour rôle d'imaginer de nouvelles approches pour répondre à des « défis » au cœur des politiques locales : inventer le lycée de demain, repenser l'aménagement du territoire, imaginer l'université nouvelle génération, inventer l'économie en réseau, doper le débat public local, etc.

⁽¹⁴⁷⁾ Les rencontres *Jeunesses en régions* sont organisées par l'ARF, en partenariat avec les CEMEA, Les Francas et la Ligue de l'enseignement. « *L'objectif de ces rencontres est de faire un point, à un an de la fin de la mandature régionale, des actions et projets qui ont été développés sur l'ensemble du territoire. Ces rencontres ont également comme ambition de proposer de nouvelles pistes de réflexions et d'actions qui permettront demain la poursuite d'une politique ambitieuse pour toutes les jeunesses.* »

⁽¹⁴⁸⁾ BARGAS Didier, DENQUIN Robert et al. *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation*, rapport conjoint I.G.E.N. - I.G.A.E.N. n° 2005-101, octobre 2005.

Les collectivités contribuent à l'organisation de forums des métiers, ouverts aux publics scolaires et étudiants et apportent un soutien financier à des actions de découverte des milieux professionnels.

Les régions, compétentes pour la formation et l'emploi, souhaitent piloter l'articulation information-orientation-formation-emploi et prennent des initiatives dans le domaine de l'orientation qui concernent aussi le public des élèves et des étudiants. La région Rhône-Alpes a créé un Pôle Rhône-Alpes de l'orientation (PRAP) chargé de la coordination des structures et des acteurs de terrain. La région Nord-Pas-de-Calais a mis en place une plate forme régionale d'information sur les métiers (PRIM') avec le rectorat et d'autres partenaires engagés par une charte commune. Sur le modèle de la Cité des métiers de la Villette, la région Haute-Normandie a ouvert une *Cité des métiers* qui rassemble une importante documentation sur les métiers et les parcours de formation et assure un accueil et une information par une équipe de permanents et de conseillers spécialisés. De multiples partenaires dont l'Education nationale y sont associés.

En créant en décembre 2008 *Aquitaine Cap Métiers*, la région Aquitaine entend poser les fondements d'une agence régionale pour la formation, l'orientation et l'emploi tout au long de la vie. Reposant sur une approche métiers en liaison avec les besoins de l'économie nationale et ceux de la région Aquitaine, cette agence aura trois grandes missions :

- informer et sensibiliser les publics, les jeunes en particulier, à la réalité des métiers et à leurs évolutions ;
- être un point d'appui aux professionnels de la formation et de l'orientation quelles que soient leurs origines : Education nationale, autorités académiques, ANPE, missions locales... ;
- fournir à la Région les données qui lui permettent de faire évoluer ses politiques en matière de formation et d'orientation.

Aquitaine Cap Métiers ambitionne de devenir le moteur de la communauté des professionnels de l'orientation et du conseil tout au long de la vie avec une ingénierie inter-institutionnelle très forte et de développer une culture métier en Aquitaine ⁽¹⁴⁹⁾.

⁽¹⁴⁹⁾ Dans un premier temps, Aquitaine Cap Emploi est créé sous une forme associative qui intégrera l'actuelle Association régionale de l'éducation permanente en Aquitaine (AREPA). La forme juridique pourra être amenée à évoluer.

5 • Enseignement supérieur et recherche

Bien que l'enseignement supérieur (hors classes post baccalauréat des lycées et formations sanitaires et sociales) et la recherche n'entrent pas dans les compétences attribuées aux collectivités, leur contribution n'a cessé de s'accroître ces dernières années au fil des contrats de plans successifs (U 2000, U3M ⁽¹⁵⁰⁾) et maintenant des contrats de projets Etat-régions.

Pour la période 2007 - 2013, les régions consacrent de 20 à 30 % des dépenses à l'enseignement supérieur et à la recherche dans les contrats de projet Etat - régions (CPER). Dans onze régions, la part des conseils régionaux dans le financement de l'enseignement supérieur et de la recherche est supérieure ou égale à celle de l'Etat ⁽¹⁵¹⁾. Les financements portent sur les investissements immobiliers, l'équipement de laboratoires, la modernisation des bibliothèques, le soutien à la recherche et l'innovation, notamment à travers les pôles de compétitivité. Ils concernent aussi le financement des établissements d'enseignement supérieur et le soutien à des formations innovantes, en rapport avec le développement économique local ou ouvertes vers l'international, la participation à la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), l'accueil de chercheurs internationaux, l'aide aux jeunes chercheurs, etc. Aux côtés des régions, les départements, des grandes villes s'investissent aussi fortement dans les CPER et au-delà. Les collectivités respectent mieux leurs engagements que ne le fait l'Etat. Elles seront aussi partie prenante des opérations *Campus*.

Pour la première fois, la vie étudiante fait partie des priorités affichées des CPER 2007-2013. Ce terme de vie étudiante recouvre essentiellement les constructions et réhabilitations de logement mais aussi les aménagements de restaurants universitaires et l'accueil des étudiants internationaux. Le président de l'association des directeurs des CROUS « *regrette une certaine hétérogénéité des engagements selon les régions* ». Il n'y a pas que de « *bons élèves* » comme le sont les régions Bretagne, Aquitaine, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes ⁽¹⁵²⁾ !

Les régions cherchent aussi par des aides diverses à favoriser la mobilité européenne et internationale des jeunes, qu'ils soient lycéens, apprentis, stagiaires de la formation professionnelle, et étudiants. Des bourses sur critères sociaux ou d'excellence sont accordées aux étudiants.

⁽¹⁵⁰⁾ Le plan Université 2000 de 1991 vise à faire face à la montée des effectifs et à réorganiser la carte universitaire en associant les collectivités locales. Le plan Université du troisième millénaire définit les grands axes de développement du système d'enseignement supérieur pour la période des contrats de plans Etat-régions 2000-2006.

⁽¹⁵¹⁾ DUPORT Jean-Pierre, *Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche entre excellence et proximité*, Rapport du Conseil économique et social, janvier 2008.

⁽¹⁵²⁾ Analyse des CPER 2007-2013 par Denis LAMBERT, président de l'Association des directeurs de CROUS, mai 2007.

6 • Politiques de jeunesse

Les collectivités facilitent l'accès au sport, à la culture et aux loisirs en dehors du cadre scolaire. Les publics ciblés varient selon les collectivités. Beaucoup d'entre elles offrent des aides sous forme de chèques lecture, chèques cinéma-lecture, chèques activités, carte *multipass*. Plusieurs proposent des chèques sport pour promouvoir et renforcer la pratique sportive chez les jeunes. Des aides sont aussi apportées pour les formations secourisme, BAFA, diplôme d'encadrement sportif.

Les régions, les départements, les communes s'investissent fortement dans les politiques pour la jeunesse. Ils aident les associations, les structures d'accueil et de loisirs qui proposent des activités péri et extra-scolaires. Ils soutiennent les fédérations d'éducation populaire qui développent des projets en direction des jeunes. Ils accompagnent les jeunes dans la création de projets. Une convention de partenariat entre les associations éducatives complémentaires de l'enseignement public et l'Association des régions de France (ARF) a été signée en décembre 2007 pour renforcer la coopération en matière de projets éducatifs régionaux. Dans la continuité des journées de Lille de juin 2006, l'opération *Jeunesses en régions* ⁽¹⁵³⁾ en mars 2009 devait permettre de faire un point des actions et projets développés par les régions pour l'accès à l'autonomie et l'émancipation des jeunes. La Ligue de l'enseignement et l'Assemblée des départements de France (ADF) ont signé une convention de partenariat en juin 2007 rappelant leurs objectifs communs en matière de « *promotion de l'éducation, de la formation, des arts, de la culture, des échanges internationaux, du développement du sport, des vacances et des loisirs pour tous* » ⁽¹⁵⁴⁾.

On pourrait rapprocher de ces politiques de jeunesse, revendiquées comme telles par les départements et les régions, les nombreuses actions engagées par les communes dans le cadre des politiques éducatives locales. Mais l'investissement des communes est très inégal, sans lien avec la taille de la ville.

Il est intéressant d'observer que de plus en plus de collectivités (régions, départements, communes) élaborent des projets éducatifs rassemblant dans un projet global l'ensemble des actions qu'elles conduisent.

Les politiques éducatives territoriales, déjà évoquées dans un chapitre précédent, feront l'objet d'un développement thématique.

⁽¹⁵³⁾ Déjà évoquée à propos des initiatives des collectivités sur le terrain pédagogique.

⁽¹⁵⁴⁾ Cette convention doit permettre de « valoriser et élargir les expériences inventées localement ; rendre visibles les initiatives les plus novatrices ; favoriser la concertation entre responsables politiques, administratifs et professionnels au plan national et départemental ; rendre possible la contractualisation fondée sur le développement des territoires départementaux dans le cadre de conventions et délégations pluriannuelles. » « Les départements sont parmi les collectivités qui investissent de plus en plus dans les champs sociaux, éducatifs et culturels », tandis que les fédérations de la Ligue de l'enseignement « œuvrent aux politiques publiques de développement des territoires » et entretiennent des « relations partenariales majeures avec les départements ».

4

**L'APPORT
DES COMPARAISONS
INTERNATIONALES**

L'APPORT DES COMPARAISONS INTERNATIONALES

Il est toujours intéressant de voir ce qui se passe hors de nos frontières, d'analyser les effets des différents modes d'organisation des systèmes éducatifs en termes d'efficacité ou d'équité et d'essayer d'en tirer des enseignements.

Cette partie reprend très directement les travaux de Nathalie Mons ⁽¹⁵⁵⁾ qui a conduit une démarche comparatiste internationale à partir d'un échantillon large de pays (OCDE et pays émergents), en utilisant la base de données PISA 2000.

Depuis deux décennies, des réformes scolaires sont engagées dans la plupart des pays de l'OCDE. Sur fond de dénonciation d'une défaillance de « *l'Etat enseignant* », taxé d'inefficacité et de décalage par rapport aux évolutions sociétales, ces réformes sont portées à la fois par les gouvernements conservateurs mais aussi par une nouvelle gauche acquise aux principes du *New Public Management*. Elles marquent pour l'éducation un tournant « *néo-libéral* » et interrogent sur l'introduction d'un « *référentiel de marché* » dans l'éducation. Les nouvelles politiques éducatives s'organisent autour d'un triptyque : la décentralisation, la différenciation des enseignements au sein de l'école unique et le libre choix de l'école publique ou privée, avec un mode de régulation basé sur l'évaluation des résultats. Deux de ces problématiques ont directement à voir avec notre thème de recherche : la décentralisation et le libre choix de l'école.

A • Les politiques de décentralisation

1 • Des modèles pluriels de décentralisation

Les politiques de décentralisation politique et administrative se sont généralisées dans tous les pays de l'OCDE à partir des années 80. Elles ont emprunté différentes voies qui dessinent des modèles pluriels.

Le modèle de la « *décentralisation minimale* » : l'Etat central est à la fois concepteur, opérateur et contrôleur du système éducatif. Des compétences restreintes ont été

⁽¹⁵⁵⁾ Nathalie MONS est maître de conférences en sciences de l'éducation à l'Université de Grenoble II. Elle est également chercheuse et expert auprès de la Commission européenne de l'OCDE sur les méthodes d'analyse internationale des politiques éducatives. Elle a publié *Les nouvelles politiques éducatives*, PUF, novembre 2007.

déléguées à des acteurs périphériques (gestion, équipement). Ce modèle concerne un quart des pays de l'OCDE (France, Portugal, Grèce, Luxembourg, Corée, Japon). La France n'est donc pas dans une situation singulière. Elle appartient à une famille numériquement importante.

Le modèle de la « *décentralisation collaborative* » : l'Etat central conserve un rôle prépondérant aux côtés de pouvoirs locaux intervenant sur l'ensemble de ses compétences traditionnelles. L'Etat continue à encadrer rigoureusement les activités pédagogiques, les autorités locales ayant un large pouvoir en matière de financement et d'administration des écoles, parfois de recrutement des enseignants. Ce schéma concerne un tiers des pays de l'OCDE (pays nordiques, Pologne, République tchèque).

Le modèle de la « *décentralisation volontariste* » : les pouvoirs (conception des programmes, gestion des ressources humaines) sont transférés aux écoles ou aux autorités locales, l'Etat central ne conservant que des compétences de régulation et de contrôle. Ce modèle a explosé numériquement dans les années 1990 et représente aujourd'hui un quart des pays de l'OCDE (Hongrie, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande). On observe cependant dans une période récente des politiques de stop and go, voire des retours en arrière marqués.

Les *Etats fédéraux* : les Etats définissent les règles de fonctionnement de leur système éducatif, les gèrent, en contrôlent l'organisation et les résultats. Ils représentent encore un quart des pays de l'OCDE (Canada, Etats-Unis, Suisse, Allemagne). La tendance est à une centralisation de ces systèmes par l'imposition de standards nationaux et des initiatives de coopération.

2 • Des tendances convergentes dans l'exercice des compétences

Au-delà des différents schémas d'organisation des pouvoirs, plus ou moins décentralisés, on constate des tendances convergentes quand on analyse les systèmes éducatifs par compétences :

La conception des programmes scolaires fait de plus en plus intervenir les acteurs locaux : conçus hier par des Etats centraux omnipotents en matière d'éducation, les programmes scolaires sont aujourd'hui davantage le fruit de mécanismes de codécision.

L'évaluation des élèves tend à se centraliser : la conception et l'organisation de l'évaluation des compétences sont désormais majoritairement aux mains des autorités centrales.

Les écoles interviennent de plus en plus dans le recrutement des enseignants : le recrutement est d'abord l'affaire des autorités politiques locales (elles effectuent le recrutement dans 43 % des cas) tant dans les pays fédéraux que dans les Etats de tradition centralisatrice. Dans plus d'un tiers des pays, ce sont les écoles qui choisissent les enseignants.

La définition des conditions de service des enseignants est restée centralisée dans la majorité des pays, du fait de la résistance du corps enseignant.

L'association des collectivités territoriales au financement des systèmes éducatifs devient la règle.

3 • Décentralisation et performances scolaires

Les réformes décentralisatrices qui se sont généralisées dans les pays de l'OCDE ont-elles débouché sur une plus grande efficacité des systèmes éducatifs ?

Les recherches empiriques, peu nombreuses, portant sur l'impact des politiques de décentralisation sur l'efficacité des systèmes éducatifs présentent des conclusions discordantes. A côté de quelques résultats positifs, on constate ailleurs une absence d'impact sur les résultats académiques des élèves ou des effets pédagogiques qui restent limités. On ne peut donc pas tirer de la recherche une légitimation des réformes de décentralisation – et d'autant plus qu'elles revêtent des configurations multiformes.

La recherche conduite par Nathalie Mons ⁽¹⁵⁶⁾ démontre que les choses doivent être abordées de façon plus complexe. Bien plus que la décentralisation politique, c'est l'organisation des pouvoirs qui peut améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs.

L'octroi aux écoles de marges de manœuvre importantes dans l'élaboration des programmes scolaires est associé positivement à la fois au niveau général des élèves et à la production d'une élite scolaire. C'est le modèle du « *programme par objectifs* » (dans lequel le gouvernement central impose des objectifs le plus souvent pluriannuels, à charge pour les acteurs locaux de les transcrire sous forme de programmes détaillés) qui est en lien avec les performances les plus élevées.

Le fait de « *confier aux établissements le soin de recruter leurs enseignants est associé à des populations d'élèves en difficulté plus réduites et à des élites scolaires plus nombreuses... Le recrutement par l'établissement voit son efficacité renforcée s'il est couplé avec des décisions nationales en matière de niveau de formation, de salaires et de conditions de services.* »

⁽¹⁵⁶⁾ Ibid.

Un financement mixte assuré conjointement par les collectivités territoriales et l'Etat central se révèle positivement associé à un niveau général élevé... Ce résultat ne s'explique pas par un volume de ressources financières plus élevé... Il pourrait résulter d'une meilleure efficacité des prises de décision conjointes et des compétences croisées que suppose ce mode de financement.

« Au total, il semblerait que donner davantage d'initiative aux acteurs locaux est important, mais qu'encadrer leur intervention pour que le système garde une cohérence globale soit également nécessaire. »

4 • Décentralisation et inégalités scolaires

Les recherches mettent en évidence que les décentralisations sont potentiellement porteuses d'inégalités scolaires.

La décentralisation politique, lorsqu'elle est poussée dans sa logique extrême – une structure fédérale sans coordination nationale forte – n'est pas associée à une progression du niveau général des élèves mais se solde au contraire par des inégalités scolaires et des inégalités d'origine sociale fortes. L'intervention centrale est donc nécessaire pour contrecarrer le risque de dérives inégalitaires de la décentralisation.

Nathalie Mons fait aussi le constat que *« si autonomie scolaire ne rime pas mécaniquement avec inégalités scolaires, toute délégation de pouvoir vers le local, quelles que soient les formes empruntées, se traduit, par contre, par des disparités d'origine sociale accrues (à niveau d'inégalités scolaires constant). »* Ce sont les organisations caractérisées par des programmes scolaires et des certifications centralisées qui sont les moins marquées par des inégalités sociales ⁽¹⁵⁷⁾.

Pour conclure sur ce point, *« s'il y a une chose à retenir de cette recherche, c'est qu'elle milite pour un dépassement de la dichotomie traditionnelle et simpliste entre une décentralisation gage d'efficacité et une centralisation source de dysfonctionnements. Manifestement, il faut tendre vers un système d'agencement complexe qui allie des compétences gérées au niveau national et d'autres traitées aux différents niveaux locaux »* ⁽¹⁵⁸⁾.

⁽¹⁵⁷⁾ *Décentralisation, efficacité et égalité scolaires : une comparaison internationale*, Nathalie Mons, Actes du XXX^e colloque « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », *Revue Administration et éducation* n° 2008-3, octobre 2008.

⁽¹⁵⁸⁾ MONS Nathalie, Interview in *l'Enseignement public*, UNSA Education, n°109, décembre 2006.

B • Le libre choix de l'école

Le libre choix de l'école dans le public et par le privé constitue le troisième pilier du triptyque des nouvelles politiques éducatives. Les politiques de libre choix ont pour objectif d'offrir aux parents la possibilité de choisir l'établissement de leurs enfants, dans le cadre d'une autonomie plus ou moins contrainte. Elles se sont développées de façon plus ou moins volontariste dans les pays de l'OCDE, portées par un mouvement idéologique néo-libéral qui prônait le développement d'une nouvelle compétition entre les établissements scolaires comme moteur d'une meilleure efficacité des systèmes scolaires. L'enseignement privé constitue par ailleurs une alternative de choix plus ou moins importante selon les pays.

1 • Les différents modèles dans les pays de l'OCDE

Les pays de l'OCDE ont adopté quatre types d'organisations principales pour l'affectation des élèves dans les établissements :

Le modèle de l'« *absence de choix* » du fait de l'existence d'une zone scolaire stricte. Cette formule est ultra-minoritaire (1 pays sur 10) et concerne les pays asiatiques développés et, en Europe, la Grèce.

Le modèle de la « *carte scolaire avec possibilités de dérogation* » : avec des frontières évolutives, c'est le modèle dominant (37% des pays de l'OCDE) : France, Portugal, Etats-Unis, Canada, pays de l'Europe continentale (Allemagne, Autriche, Luxembourg..).

Le modèle du « *libre choix total* » dans lequel les parents choisissent et les écoles disposent. Il concerne un quart des pays de l'OCDE : la Belgique de façon historique et des pays nouvellement convertis à cette version néo-libérale du choix de l'école : Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, certains pays de l'Est en transition (Hongrie, République tchèque). Certains pays reviennent en arrière et tendent à imposer aux établissements des règles plus contraignantes.

Dans le modèle du « *libre choix régulé* », si le choix des parents s'impose comme la règle de base, les inscriptions sont régulées en aval par les autorités locales en charge de l'affectation des élèves pour prendre en compte des exigences d'intérêt général comme la mixité. Ces dispositifs se retrouvent dans un quart des pays de l'OCDE (Suède, Danemark, Espagne...).

2 • Les effets des politiques de choix de l'école

Historiquement, les effets des politiques de libre choix ont tout d'abord été analysés à travers les performances comparées des établissements publics et privés. La littérature sur ce sujet est souvent contradictoire, toujours passionnée. Les résultats divergent fortement, le secteur privé ne constituant pas un réseau homogène. Il n'est ni globalement efficace, ni totalement sous performant. Une étude de deux chercheurs suédois, publiée en septembre 2008, démontre que le développement des établissements privés en Suède entre 1995 et 2003 (grâce à un système de « *vouchers* ») n'a pas amélioré les performances des élèves à moyen et à long terme ⁽¹⁵⁹⁾.

En ce qui concerne l'enseignement public, il ressort de la recherche de Nathalie Mons ⁽¹⁶⁰⁾ des enseignements intéressants.

Aucun modèle de libre choix – régulé ou non – n'est associé à des scores nationaux supérieurs. Alors que ces réformes sont censées stimuler les écoles qui prêtent dès lors davantage d'attention aux résultats de leurs élèves, aucune corrélation statistique n'a été mise en évidence avec l'importance des élèves en difficulté. Le libre choix dans le public ne semble donc pas une arme de lutte contre l'échec scolaire. Seule une catégorie d'élèves profite de ces mesures : le libre choix de l'école est associé positivement, de façon très significative, aux pourcentages d'élèves avancés. Cela pourrait s'expliquer par la constitution d'écoles de niveau dont les plus cotées seraient colonisées par les familles privilégiées dont les enfants sont également les plus performants.

Ce sont les systèmes fondés sur la carte scolaire stricte sans dérogation et, à l'opposé, les dispositifs de libre choix régulé qui sont associés aux inégalités scolaires les plus faibles.

Le système de la carte scolaire avec dérogation et le libre choix total se révèlent être associés à des disparités scolaires fortes.

Pour Nathalie Mons, « *Au total, à l'exception d'une progression des élites scolaires, les dispositifs octroyant de nouvelles possibilités aux parents dans le réseau public ne permettent ni d'élever le niveau général, ni d'améliorer le sort des élèves les plus faibles. Ces résultats sont minces pour des politiques symboliquement placées sous l'étendard de l'efficacité du marché* ⁽¹⁶¹⁾. »

⁽¹⁵⁹⁾ BÖHLMARK Anders, LINDAHL Mikael, *Does school privatization improve educational achievement ? Evidence from Sweden's voucher reform*, Institute for the Study of Labor, septembre 2008, cité par l'AEF.

⁽¹⁶⁰⁾ Cette étude repose sur la recherche d'associations statistiques entre les schémas institutionnels des politiques de libre choix et les performances des élèves appréhendées à travers l'enquête PISA.

⁽¹⁶¹⁾ *Ibid.*

Une autre étude comparative conduite par Nico Hirtt entre les pays d'Europe occidentale montre que la liberté de choix des parents accroît les écarts de niveau entre écoles et entre élèves. Les différents pays ont été classés selon le degré d'inégalités sociales dans les systèmes d'enseignement. La Belgique qui se caractérise par un « *quai-marché scolaire* » particulièrement libéral, avec une offre d'enseignement totalement libre, occupe la plus mauvaise place. A l'opposé, la Finlande dont 98 % des élèves fréquentent des écoles publiques et sont affectés automatiquement à une école de proximité est le pays qui connaît le moins d'inégalités. En examinant l'ensemble des pays, il constate une très forte corrélation entre liberté de choix et inégalités sociales. « *Pour la France la suppression de la carte scolaire ferait passer l'indice de liberté de choix de 0,65 à 1,14. Ceci tendrait à augmenter l'indice de détermination sociale des performances scolaires... Les mesures visant à favoriser le développement de l'enseignement privé sous contrat viendraient sans doute renforcer encore cet effet.* ⁽¹⁶²⁾ »

Ces études apportent un éclairage intéressant dans le contexte français où la suppression de la carte scolaire est annoncée pour 2010 et où les discours sur l'autonomie des établissements font redouter leur mise en concurrence.

⁽¹⁶²⁾ HIRTT Nico, « La liberté de choisir son école est-elle un facteur d'équité ? » in *Ville, école, intégration, diversité, Où vas-tu à l'école ? Les liens aux lieux*, n° 155, décembre 2008. Un « indice de détermination sociale des performances scolaires » a été calculé à partir des résultats obtenus en mathématiques aux tests internationaux PISA de 2003.

5

UN PARTAGE
DE **COMPÉTENCES**
QUI **NÉCESSITE**
DE **NOUVELLES**
RÉGULATIONS

UN PARTAGE DE COMPÉTENCES QUI NÉCESSITE DE NOUVELLES RÉGULATIONS

Plusieurs mouvements se sont juxtaposés ces dernières années pour aboutir à un système extrêmement complexe où s'enchevêtrent la déconcentration des services de l'Etat, la territorialisation des politiques éducatives et la décentralisation proprement dite avec le transfert de compétences à l'échelon local. L'engagement des collectivités territoriales pour l'éducation est incontestable. Il s'affirme de plus en plus et va bien au-delà des compétences qui leur ont été transférées par la loi.

Cette situation nouvelle de partage de compétences – certains préfèrent employer le terme de responsabilités partagées – pose de nombreuses questions quant aux avantages et aux risques de la proximité, à la légitimité des acteurs, au rôle de l'Etat, aux nouveaux modes de coordination entre les différents niveaux de décision et d'action, aux régulations nécessaires pour des politiques éducatives cohérentes.

A • La territorialisation éducative, menace ou chance ?

Les chapitres précédents ont mis en évidence une territorialisation de l'éducation à travers deux mouvements : d'une part, une territorialisation des politiques ministérielles ou interministérielles faisant de plus en plus intervenir les collectivités, d'autre part, la décentralisation qui a transféré aux collectivités territoriales des compétences relevant jusque-là de l'Etat.

On peut déplorer cette territorialisation en y voyant un transfert par défaut. L'éducation, comme les autres services publics, n'a pas échappé aux évolutions générales portées par le néolibéralisme qui ont peu à peu imposé l'idée du « *moins d'Etat* ». Les collectivités ont ainsi occupé la place laissée en partie vacante par le ministère ou ses services déconcentrés. C'est incontestable. Mais on peut aussi considérer qu'il y a un intérêt à développer des politiques au plus près des populations, en ajustant l'action éducative à des besoins et des attentes différenciées selon les contextes socio-géographiques. C'est bien cette volonté qui est à l'origine des évolutions conduites depuis vingt cinq ans. Cela n'interdit pas – bien au contraire – de considérer qu'une grande vigilance s'impose pour préserver l'intérêt général et éviter les risques de rupture d'égalité devant les services publics ou les risques de privatisation.

1 • Un atout indéniable

La décentralisation mise en œuvre à partir de 1982 n'est pas une simple technique d'organisation du service public. Elle correspond au souci de redistribuer le pouvoir et de rapprocher les lieux de décision de leur application. Elle vise à rendre l'action publique plus efficace en rapprochant les services publics des usagers, comme le rappelait le rapport de Pierre Mauroy⁽¹⁶³⁾. Des préoccupations similaires de recherche de proximité comme gage d'une meilleure efficacité sont à l'origine des politiques territorialisées.

Les études sur les territoires mettent en effet clairement en lumière le rôle joué par les spécificités locales dans le fonctionnement du système éducatif. Elles montrent la nécessité de prendre en compte la totalité des déterminants territoriaux, qu'ils soient géographiques, socioculturels, économiques, politiques ou liés à la structuration même de l'offre éducative sur le territoire. Cela ne peut se faire qu'au niveau des territoires.

Cette action au plus près du terrain a pour elle des atouts incontestables. Une meilleure connaissance des populations, de leurs spécificités, de leurs besoins, de leurs attentes permet de définir des politiques plus adaptées. Les acteurs locaux sont davantage en capacité de mettre en synergie les ressources disponibles à l'échelon de leur territoire. Les citoyens peuvent être davantage impliqués et en capacité de demander des comptes sur les résultats obtenus. Les nombreux exemples développés précédemment ont montré la capacité que peuvent avoir les acteurs locaux pour développer des politiques éducatives à leur échelon, dont certaines sont particulièrement innovantes. Elles y consacrent souvent des moyens que l'Etat ne mobiliserait pas.

2 • La proximité, nouveau référentiel de l'action publique

La proximité – sans que cette notion n'ait été précisément définie, ni approfondie – est ainsi apparue depuis quelques années comme la solution des problèmes que pose la société contemporaine. Elle s'est imposée comme nouveau référentiel de l'action publique. Christian Le Bart analyse son succès « *comme une rupture par rapport à un héritage symbolique indexant, tout au contraire, la légitimité sur la distance : distance de l'intérêt général par rapport aux intérêts privés, distance de l'Etat par rapport à la société civile, distance de l'administration rationnelle-légale par rapport aux relations personnalisées, etc. Le politique, en France particulièrement, s'est édifié et légitimé en postulant un statut d'extériorité et de surplomb par rapport au social... Ce modèle de légitimation a fonctionné pendant deux siècles ; il est*

⁽¹⁶³⁾ MAUROY Pierre, *Refonder l'action publique locale*, Commission pour l'avenir de la décentralisation, rapport au Premier ministre, La documentation française, octobre 2000.

aujourd'hui grippé. Crise de l'Etat Providence ? Crise de la représentation ? Les stigmates se sont inversés, la distance est devenue suspecte et la proximité légitime⁽¹⁶⁴⁾. » Moderniser la vie politique, c'est en effet aujourd'hui, pour ses thuriféraires, apporter des réponses « *en temps réel* » aux problèmes « *là où ils se posent* » et multiplier les relations individualisées et les contacts entre représentants et représentés, entre institutions et citoyens. La rhétorique de la proximité, abondamment utilisée par l'ancien Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, a toujours constitué l'idéologie professionnelle traditionnelle des élus locaux.

Pierre Rosanvallon considère que l'idéalisation du local égare d'une double façon : « *En étant implicitement assimilé aux figures de l'impartialité (situation au dessus des partis et des affrontements partisans) et de la proximité, l'édile local devient une construction a priori de l'entendement démocratique. Il est érigé en une sorte d'icône du bien politique. La contrepartie de cette idéalisation est de brouiller la compréhension de ce qui a changé dans le rapport du citoyen au politique... Il est en revanche plus fécond de souligner que les qualités d'impartialité et de proximité font système en changeant parallèlement les termes du problème de la représentation. L'impartialité et la proximité constituent deux modes distincts et complémentaires de contournement de la différence représentative. L'impartialité a pour effet d'engendrer une nouvelle figure positive de cette distance entre les institutions et les citoyens. La distance est dans ce cas une vertu et non plus une contrainte ou un pis-aller. La proximité, de son côté, réduit la distance du pouvoir à la société, mais sans que la nature et la place des institutions électorales-représentatives soient pour autant modifiées. Elle opère ce rapprochement sur le mode d'une pratique. Cette double évolution contribue à transformer radicalement le sens du débat sur le gouvernement représentatif. Elle en déplace les termes en instaurant une nouvelle appréhension du sens de l'écart entre gouvernés et gouvernants, et, partant, de l'économie même de la représentation*⁽¹⁶⁵⁾. »

3 • Proximité et intérêt général

Les personnels de l'Education nationale sont très attachés à la notion d'intérêt général dont ils se sentent porteurs en tant que personnels du service public d'éducation. Ils ont souvent développé une distante méfiante vis-à-vis des parents et des responsables politiques, soupçonnés de poursuivre des intérêts particuliers qui menacent l'intérêt général.

La qualité d'élus locaux des responsables des collectivités, si elle leur donne une légitimité incontestable, les soumet à la pression des électeurs. Elle peut ainsi les

⁽¹⁶⁴⁾ LE BART Christian, LEFEBVRE René, *La proximité en politique*, Rennes, PUR, 2005, coll. Res Publica.

⁽¹⁶⁵⁾ ROSANVALLON Pierre, *Le décentrement des démocraties*, Seuil, 2008.

conduire à privilégier « *l'inaugurable* », le court terme ou des choix à fort potentiel médiatique dans un but électoraliste. Les collectivités ont d'ailleurs vis-à-vis de leurs administrés des politiques de communication dynamiques, inconnues des services de l'Etat.

Faut-il considérer avec Françoise Lorcerie et Pierre Madiot que « *les relations entre l'école et le sol – les territoires qui balisent son sol, les acteurs qui s'y préoccupent d'éducation – sont objectivement complexes. Des déterminations et des interventions nombreuses concourent à enchevêtrer ces liens. Or, elles modèlent l'intérêt général local en matière d'éducation. Un acteur soucieux de l'intérêt général en matière d'éducation ne peut les ignorer*⁽¹⁶⁶⁾. »

Cette notion d'« *intérêt général local* » a commencé à se répandre au cours des années 1990, en raison de l'extension du pouvoir local résultant à la fois des transferts de compétences et de l'association des collectivités territoriales à de nombreuses politiques nationales d'intérêt général. L'intérêt local a bénéficié de la promotion du « *local* » et de la proximité, au prix d'un « *renversement idéologique* »⁽¹⁶⁷⁾, les qualifications négatives traditionnellement attachées au local (étroit, petit, archaïque, manquant de hauteur et de recul) ont été remplacées par des valeurs positives (écoute, proximité, prise en compte des réalités du terrain...). On passe d'une logique descendante d'enracinement de l'intérêt général dans le local à une logique ascendante de production de l'intérêt général par le local⁽¹⁶⁸⁾. Il appartient alors aux acteurs locaux, aux usagers de veiller à ce que les choix politiques soient bien au service de l'intérêt général et non de catégories particulières.

4 • Le risque d'accroissement des inégalités

Le transfert de compétences aux collectivités locales est généralement considéré comme potentiellement porteur d'un risque d'aggravation des inégalités entre les territoires. Cela ressort bien des études comparatistes conduites par Nathalie Mons sur les systèmes éducatifs de nombreux pays⁽¹⁶⁹⁾. Cette crainte a été fortement exprimée par les personnels d'éducation au moment de l'acte II de la décentralisation. Elle l'a même été par des présidents de collectivité, comme Martin Malvy, président de la région Midi-Pyrénées qui, en 2004, attirait l'attention sur « *les inégalités de traitement selon les régions ou les départements dont*

⁽¹⁶⁶⁾ LORCERIE Françoise, MADIOT Pierre, « Territorialisation : ni menace, ni chance ... un fait », *Cahiers pédagogiques : Ecole, milieux, territoires*, n° 447, novembre 2006.

⁽¹⁶⁷⁾ RANGEON François, « La légitimation d'un intérêt général local par la proximité », in « L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 946, mars 2008.

⁽¹⁶⁸⁾ *Ibid.*

⁽¹⁶⁹⁾ Cf. chapitre 4 sur les comparaisons internationales.

pâtiraient la communauté éducative comme les élèves »⁽¹⁷⁰⁾. Pour lui, l'acte II de la décentralisation a l'habillage d'un exercice de décentralisation, mais « *il est inconciliable avec l'affirmation d'un accès égal de tous au service public de l'enseignement* ».

Précédemment il a été constaté que, d'une façon générale, les collectivités assurent plutôt bien les compétences transférées et vont souvent bien au-delà de leurs obligations. Mais l'investissement dans les politiques éducatives varie considérablement d'une collectivité à l'autre, de même que les contenus et les modalités de ces politiques.

Certaines collectivités, qu'il s'agisse de régions, de départements ou de communes, disposent de plus de moyens que d'autres. Le niveau des ressources disponibles n'est d'ailleurs pas le seul déterminant – même s'il est important – et les orientations politiques peuvent conduire à privilégier certaines options par rapport à d'autres. Si les exemples positifs d'initiatives locales ne manquent pas, il existe aussi beaucoup d'exemples de politiques aggravant l'exclusion sociale ou obsédées par la sécurité, comme le rappelle François-Régis Guillaume⁽¹⁷¹⁾.

« *L'Ecole est plus ou moins gratuite selon le lieu où on habite* » affirme Philippe Seguin, président de la Cour des Comptes. Le rapport publié en décembre 2008⁽¹⁷²⁾ relève des disparités, parfois fortes, dans l'effort consenti par les communes pour leurs écoles. La Cour des comptes considère que « *l'égalité des chances est au cœur des politiques d'accompagnement scolaire mises en œuvre par les communes. Les activités culturelles, sportives ou de socialisation, mais aussi les dispositifs d'aide ou de soutien aux élèves en difficulté, ont pour objectif d'atténuer les inégalités pouvant notamment résulter des contextes familiaux ou socio-économiques. A supposer que ces dispositifs soient efficaces, encore faudrait-il, pour que l'objectif soit atteint, que ces compléments à la scolarité soient offerts à tous les élèves. Ce n'est pas le cas.* »

Jean-Richard Cytermann et Michèle Jacquot signalent eux aussi des disparités importantes dans l'effort financier des communes, des départements et des régions en matière d'éducation, sans que l'on puisse trouver des explications liées aux ressources fiscales, à l'évolution de la démographie scolaire et encore moins à la couleur politique de la collectivité territoriale⁽¹⁷³⁾.

⁽¹⁷⁰⁾ Article paru dans *Libération* le 23 mai 2004.

⁽¹⁷¹⁾ GUILLAUME François-Régis, « Les ZEP entre territoire et individu », *Cahiers pédagogiques : Ecole, milieux et territoires*, n° 447, novembre 2006.

⁽¹⁷²⁾ Cour des comptes, *Les communes et l'Ecole de la République*, Rapport public thématique, décembre 2008. La dépense pour les fournitures scolaires varie entre 31 € et 64 €. La dotation d'équipement informatique varie d'un ordinateur pour cinq élèves à un pour 138 élèves.

⁽¹⁷³⁾ Pour les départements, en 2005, la moyenne est de 54 € par habitant hors Paris et varie dans une fourchette de 1 à 4. Si on raisonne en euros par collégien, la dépense de fonctionnement est en moyenne de 310 € et varie dans une fourchette de 1 à 2,5, comparable à celle des villes de plus de 100 000 habitants ; pour les dépenses d'investissements, la moyenne est de 740 € avec une fourchette de 1 à 5. Pour les régions, la dépense moyenne est de 63 € par habitant et varie en métropole entre 46 et 78 €. Si on raisonne en dépenses par lycéen, la variation se situe entre 1200 et 2400 €, autour d'une moyenne égale à 1700 €.

CYTERMANN Jean-Richard, JACQUOT Michèle, « Les dépenses d'éducation des collectivités territoriales », *Administration et éducation*, n° 2008-1, mars 2008.

Certains jeunes peuvent profiter d'un projet éducatif territorial dynamique. Il y a rupture d'égalité si ceux qui habitent d'autres collectivités ne profitent pas, eux aussi, des richesses culturelles, sportives ou éducatives. La politique éducative locale est désormais une composante du service public attendu des familles. Il est de la responsabilité de l'Etat de ne pas laisser se développer ou s'accroître des inégalités entre territoires ou entre populations.

Mais il faut bien reconnaître que sur cette question de l'égalité, l'Etat a lui-même été défaillant et n'a pas su – malgré les politiques de discrimination positive mises en œuvre – garantir ni l'égalité ni l'équité sur l'ensemble du territoire national.

Georges Solaux montre d'ailleurs que, si le principe d'égalité a constitué une priorité des années trente aux années soixante-dix, le principe de liberté fut ensuite retenu comme le premier mode de régulation de la chose publique. La liberté formelle, l'égalité devant la loi, l'égalité de droit deviennent prioritaires, obérant l'égalité de fait. L'Etat devient davantage garant du principe de liberté, qu'il s'applique à réglementer, que du principe d'égalité dont il a tendance à transférer la régulation et la gestion aux structures décentralisées, déconcentrées et aux établissements publics ⁽¹⁷⁴⁾.

5 • Le risque de privatisation

Il est essentiel de préciser d'emblée que le transfert de certaines missions ou de certains personnels aux collectivités territoriales n'est en aucune façon une privatisation. Les collectivités assurent, aux côtés de l'Etat, le service public. La fonction publique territoriale n'est pas moins noble que la fonction publique de l'Etat. Le rejet de la décentralisation de 2004 a parfois conduit à des déclarations excessives !

Les craintes qui se sont exprimées largement portaient sur le risque d'externalisation des services. Les collectivités recourent plus facilement à la délégation de service public et à la sous-traitance de certaines activités. La restauration scolaire, l'hébergement ou même l'entretien des locaux sont considérés comme particulièrement menacés. Avec quatre ans de recul, on observe des mouvements dans les deux sens. Le Conseil général des Hauts-de-Seine a annoncé sa volonté d'externaliser le service de restauration de tous ses collèges avant 2015. A l'opposé, la région Rhône-Alpes envisage de réintégrer dans le service public la restauration de lycées qui avait été concédée précédemment à un prestataire privé. L'orientation politique des exécutifs des collectivités joue sans doute un rôle déterminant dans ce type de décisions.

⁽¹⁷⁴⁾ SOLAUX Georges, « Un point de vue historique sur l'articulation entre politique nationale et politiques locales d'éducation » in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés.

La procédure du contrat de partenariat public-privé (PPP) peut conduire à la privatisation de certaines missions. Le PPP permet aux collectivités, sous certaines conditions, de confier le financement, la conception, la construction et l'exploitation d'un ouvrage à un partenaire privé. Jusqu'à maintenant, il a été relativement peu employé dans la sphère éducative. Le Conseil général du Loiret y a eu recours pour la construction du collège de Villemandeur, ouvert à la rentrée 2007. Le département de l'Eure-et-Loir a utilisé cette procédure pour l'équipement informatique de ses collèges. A la fin de l'année 2008, les projets se multiplient. Le Conseil général des Hauts-de-Seine a validé en octobre 2008 le contrat de PPP pour la construction et la gestion du nouveau collège Pompidou à Courbevoie. Des projets existent dans l'Yonne pour deux collèges, à Paris, à Orléans, à Metz, dans la Manche, en Alsace...

L'enjeu est aussi social. A Villemandeur, le gardiennage et l'entretien sont assurés par une entreprise sous-traitante et non plus par des personnels TOS, fonctionnaires. La loi du 13 août 2004 avait spécifié que les personnels TOS sont membres de la communauté éducative et concourent directement aux missions du service public de l'Education nationale. A ce titre, ils sont représentés dans les conseils d'administration des EPLE et peuvent s'exprimer sur la vie de l'établissement. Le recours à des prestataires privés modifie totalement le positionnement des personnels assurant ces missions. Il semble que le Conseil général du Loiret ait quelques remords puisqu'il a affirmé que « *ce degré maximal d'externalisation de la prestation ne sera pas reconduit* ⁽¹⁷⁵⁾. »

Cependant, les collectivités ne sont pas les seules à faire appel à cette procédure. Le ministère de la Jeunesse et des Sports a lui-même signé un contrat de PPP avec un groupe privé pour la gestion et l'exploitation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique (INSEP) ⁽¹⁷⁶⁾. Cette procédure est de plus en plus utilisée pour les bâtiments universitaires et devrait se développer de façon importante pour la mise en œuvre du plan *Campus*.

Un autre aspect que l'on pourrait rattacher à ce risque de privatisation est l'attitude souvent très généreuse de certaines collectivités à l'égard des établissements d'enseignement privé dont elles financent parfois les investissements et le fonctionnement bien au delà de ce qui est prévu par la loi. Elles favorisent ainsi le développement d'un enseignement privé, concurrentiel de l'enseignement public, et qui n'est pas tenu aux mêmes obligations. Les parents et les enseignants du privé sont aussi des électeurs !

⁽¹⁷⁵⁾ La lettre de l'éducation, n° 163 du 1 décembre 2008.

⁽¹⁷⁶⁾ Suite à un recours formulé par l'UNSA Education, le tribunal administratif a annulé, en date du 13 mars 2008, le contrat de partenariat concernant l'INSEP et exigé que les comités techniques paritaires soient consultés.

6 • Et en cas d'alternance politique ?

Des inquiétudes s'étaient aussi exprimées en 2004 sur le poids de la dimension partisane dans les politiques conduites et les conséquences des alternances à la tête des exécutifs. Sans doute convient-il de relativiser cette crainte. Les travaux sur les politiques territoriales font en effet apparaître une standardisation de l'action publique alimentée par trois constats convergents : la professionnalisation des milieux décisionnels territoriaux devient la norme dès que l'on s'intéresse aux actions publiques d'envergure et concerne les élus comme les fonctionnaires des collectivités ; l'accélération des logiques d'échanges entre niveaux de gouvernement pousse à la diffusion accélérée de l'innovation, à la circulation rapide de façons de faire standardisées ; la logique de standardisation conduit au déclin (ou au moins à la dédramatisation) des alternatives politiques⁽¹⁷⁷⁾. Rien de fondamental ne distingue plus les partis de gouvernement du point de vue de l'action publique effectivement conduite, ce qui ne fait cependant pas disparaître la dimension idéologique. « *On gagnerait peut être alors à penser le métier d' élu local à partir d'une tension entre deux logiques antagonistes : d'un côté, l'obligation de faire neutre, de rassembler, de négocier sans être politiquement regardant ; mais de l'autre, l'obligation de rendre possible une lecture partisane de l'action conduite*⁽¹⁷⁸⁾. »

Toutefois les logiques de standardisation peuvent être contrariées par des équipes idéologiquement très marquées, telles celles du Front national qui ont voulu faire des municipalités conquises une « vitrine » de sa capacité à gouverner autrement. Elles peuvent aussi être bousculées par des contextes particuliers et à cet égard il sera intéressant de voir si l'alternance politique qui a conduit la quasi-totalité des régions à basculer à gauche en 2004 produira des infléchissements durables de l'action publique.

Les lignes de fracture tiendraient aujourd'hui beaucoup plus aux territoires qu'à ceux qui sont élus pour les gouverner. Au point que la question peut être posée : « *Faut-il voir dans le territoire une idéologie de substitution*⁽¹⁷⁹⁾ ? » Alain Faure souligne à cet égard le développement de la différenciation territoriale et le renouvellement profond des pratiques d'intervention publique au sein des institutions en voie d'affirmation (les conseils régionaux) et de celles en cours d'invention (les communautés d'agglomération)⁽¹⁸⁰⁾.

⁽¹⁷⁷⁾ ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain, Introduction in *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?* Rennes, PUR, 2006, coll. Res publica

⁽¹⁷⁸⁾ *Ibid.*

⁽¹⁷⁹⁾ *Ibid.*

⁽¹⁸⁰⁾ FAURE Alain, « Action publique locale et consensus politique, les accords trompeurs de la petite musique territoriale » in ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain (dir), *Idéologies et action publique territoriale, La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006, coll. Res publica.

B • Une intrication de compétences qui pose problème

Yves Dutercq résume très bien la situation actuelle : « *Un régime de tutelle partagée sur les établissements d'enseignement mais aussi plus généralement sur tout ce qui touche à l'éducation : ce sont donc à chaque fois une instance politique élue et un service déconcentré de l'Etat qui doivent partager des missions dont certaines ont été clairement fixées, d'autres moins, entraînant, dans de nombreux cas, concurrence et chevauchement d'initiatives ou au contraire renvoi de balle, plus ou moins bienveillant* »⁽¹⁸¹⁾.

Cette intrication de compétences est source de difficultés dans leur mise en œuvre et de tensions entre les différents responsables. Quelques exemples montrent bien la complexité des processus dans certains domaines.

1 • Un système d'une grande complexité

Loin de découper des blocs de compétences distincts, la décentralisation a imbriqué 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⁽¹⁸²⁾. Dans le domaine de la planification scolaire, le partage de compétences entre l'Etat et les collectivités est particulièrement complexe⁽¹⁸³⁾.

Le schéma prévisionnel des formations du second degré est, selon Bernard Toulemonde, « *un système de poupées russes dont l'emboîtement est subordonné à l'accord des collectivités, des autorités académiques et du préfet*⁽¹⁸⁴⁾ ». Compte tenu des orientations nationales et après accord des conseils généraux pour les établissements relevant de leur compétence, le conseil régional élabore le schéma prévisionnel des formations du 2nd degré. Ensuite chaque département établit, après accord de chacune des communes concernées ou, le cas échéant, de chacun des établissements publics de coopération intercommunale concernés par les projets situés sur leur territoire, un programme prévisionnel d'investissements (PPI) relatif aux collèges fixant la localisation, la capacité d'accueil, le secteur de recru-

⁽¹⁸¹⁾ DUTERCQ Yves, « Conseil général et Education nationale : je t'aime moi non plus », *Cahiers pédagogiques : Ecole, milieu, territoires*, novembre 2006, n° 447.

⁽¹⁸²⁾ TOULEMONDE Bernard, « Vers un pilotage partagé du système éducatif » in *Le système éducatif en France*, Paris, La documentation française, août 2006, coll. Les notices.

⁽¹⁸³⁾ Cf. code de l'éducation : articles L.213-1 pour le programme prévisionnel des investissements relatifs aux collèges, L.214-1 pour le schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole, L.214-5 pour le programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées, aux établissements d'éducation spéciale, aux lycées professionnels maritimes et aux établissements d'enseignement agricole, L.214-13 pour le plan régional de développement des formations professionnelles.

⁽¹⁸⁴⁾ TOULEMONDE Bernard, *op. cit.*

tement et le mode d'hébergement des élèves. La région établit un PPI pour les lycées. L'avis du conseil académique (CAEN) ou départemental (CDEN) de l'Education nationale est aussi requis. C'est au préfet que revient la décision, après avis de l'autorité académique, de création d'un collège ou lycée. Enfin, c'est l'inspecteur d'académie, pour les écoles et les collèges, ou le recteur, pour les lycées, qui arrête la structure pédagogique de l'établissement. Les emplois correspondants sont pourvus par le ministre de l'Education nationale.

La région adopte le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) et s'assure de sa mise en œuvre. Le PRDF est élaboré en concertation avec l'Etat, les collectivités territoriales concernées et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives. Il est approuvé par le conseil régional après consultation des conseils généraux, du conseil économique et social régional, des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers et des chambres d'agriculture au niveau régional, du conseil académique de l'Education nationale, du comité régional de l'enseignement agricole et du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle. Il prend en compte, pour ce qui concerne les jeunes, les dispositions relatives à la formation professionnelle qui figurent au schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole. Dans les établissements d'enseignement du second degré, des conventions, qui sont également signées par les autorités académiques, prévoient et classent, par ordre prioritaire, en fonction des moyens disponibles, les ouvertures et fermetures de sections de formation professionnelle initiale. C'est donc la région qui a la responsabilité entière du PRDF, mais ce sont les autorités académiques qui décident d'ouvrir ou non des sections en fonction des moyens disponibles. Il faut aussi mentionner le décalage des temps : le PRDF fixe des orientations à moyen terme, alors que les décisions d'ouverture ou de fermeture de sections sont annuelles et tributaires des moyens alloués au recteur après le vote de la loi de finances.

Les régions décident de la construction des lycées, de leur « *dimension* », mais pas de leur contenu. Les fondamentaux du cahier des charges proviennent du choix des formations et de l'organisation pédagogique sur lesquels elles n'interviennent pas puisque cela est resté de la compétence de l'Etat. En ce sens, les régions ne sont que le maître d'œuvre de l'Etat. De même, les régions financent les équipements sans avoir compétence pour les définir ⁽¹⁸⁵⁾.

⁽¹⁸⁵⁾ Louis Mallet va jusqu'à parler de « *compétences sans moyens et de moyens sans compétences* ». MALLET Louis « Décentralisation à la française. L'exemple de l'éducation et de la formation professionnelle. Compétences sans moyens, moyens sans compétences », *Formation-Emploi*, janvier-mars 2006, n° 93.

La définition du secteur de recrutement des collèges publics a été attribuée en 2004 aux départements, déjà compétents pour déterminer leur capacité d'accueil. Comme le faisait observer Christian Marre ⁽¹⁸⁶⁾ lors de la table ronde organisée par l'UNSA Education le 27 mars 2008, la sectorisation, ce n'est pas seulement le périmètre de recrutement. La véritable « *carte scolaire* », c'est une alchimie complexe entre la capacité de l'établissement, son implantation et également la carte des options. Cette dernière – qui est déterminante pour la construction des parcours des élèves – relève entièrement de l'Education nationale. Cela nécessite de toute évidence un travail commun. D'autre part, la loi précise que ce sont les autorités compétentes de l'Etat qui affectent les élèves dans les collèges publics. Les directives ministérielles demandant d'accorder largement, à la rentrée 2008, les dérogations demandées par les familles viennent percuter les compétences du conseil général en matière de sectorisation. Il arrive qu'un élève ne puisse pas être accueilli dans le collège de son secteur faute de places disponibles, au point que le Conseil général de Gironde envisage d'apporter une sorte de droit opposable aux décisions de l'inspecteur d'académie par rapport aux dérogations du secteur scolaire, pour tenir compte de la capacité d'accueil des collèges.

Autre exemple : les personnels TOS relèvent totalement de leur collectivité de rattachement, mais ils ont de fait une double tutelle. La loi précise : « *Pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement. Il lui fait connaître les objectifs fixés par la collectivité de rattachement et les moyens que celle-ci alloue à cet effet à l'établissement. Le chef d'établissement est chargé de mettre en œuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces moyens. Le chef d'établissement est assisté des services d'intendance et d'administration ; il encadre et organise le travail des personnels techniciens, ouvriers et de service placés sous son autorité. Il assure la gestion du service de demi-pension conformément aux modalités d'exploitation définies par la collectivité compétente. Une convention passée entre l'établissement et, selon le cas, le conseil général ou le conseil régional précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives* ⁽¹⁸⁷⁾. » La charte des pratiques de pilotage des EPLE ⁽¹⁸⁸⁾ précise que « *le chef d'établissement a autorité sur l'ensemble des personnels affectés ou mis à disposition de l'établissement. Le gestionnaire prend en charge, sous l'autorité du chef d'établissement, l'organisation matérielle du travail des personnels techniciens, ouvriers et de service, dans le cadre des objectifs*

⁽¹⁸⁶⁾ Christian Marre est conseiller du président du Conseil général de Gironde pour l'éducation, les collèges, la jeunesse, la citoyenneté, la culture, le sport et la vie associative.

⁽¹⁸⁷⁾ Article L.421-23 du code de l'éducation.

⁽¹⁸⁸⁾ La charte des pratiques de pilotage annexée au relevé de conclusions du protocole d'accord sur la situation des personnels de direction a été publiée au BO n° 8 du 22 février 2007.

fixés par la collectivité ». Le gestionnaire, fonctionnaire de l'Etat, est de fait à disposition de la collectivité pour l'exercice des missions transférées. Certains responsables de collectivités considèrent qu'il devrait logiquement être placé directement sous leur autorité ⁽¹⁸⁹⁾. Le rattachement des gestionnaires aux collectivités avait été évoqué en 2004 et à nouveau dans le rapport Lambert ⁽¹⁹⁰⁾ et les déclarations des présidents de conseils généraux ⁽¹⁹¹⁾. D'autre part, la question des responsabilités respectives en matière d'hygiène et sécurité de la collectivité et de l'Education nationale n'a pas encore été établie clairement en ce qui concerne les personnels TOS. Quel est le CHS compétent ? Peuvent-ils être désignés comme ACO ⁽¹⁹²⁾ pour l'EPL ?

Enfin, en matière de politiques éducatives locales, la diversité des actions d'accompagnement scolaire, la variété des dispositifs ayant pour origine la commune, l'Education nationale ou une autre administration, la pluralité des partenaires, ont donné naissance à un paysage d'autant plus complexe qu'il est différent d'une académie, d'un département ou d'une commune à l'autre ⁽¹⁹³⁾.

2 • Une nécessaire mais difficile coordination

L'intrication des compétences – dont les exemples les plus emblématiques viennent d'être développés – rend absolument indispensable une étroite coordination des différents acteurs impliqués. Celle-ci ne va pas de soi tant les positionnements sont différents et les cultures éloignées. Le problème se pose à tous les niveaux, de l'échelon national à l'EPL en passant par l'échelon régional, départemental ou communal.

Au niveau national, le ministère de l'Education nationale engage des réformes, comme le baccalauréat professionnel en trois ans ou la réforme des lycées, sans concertation avec les représentants des régions alors que ce sont elles qui construisent, rénovent les lycées et les équiper en matériel. L'annonce de la suppression de la « *carte scolaire* » n'a pas fait non plus l'objet de concertation avec les collectivités. La décision de supprimer les cours du samedi matin et de mettre

⁽¹⁸⁹⁾ Ce serait ignorer les responsabilités du gestionnaire – qui fait partie de l'équipe de direction de l'EPL – dans la gestion matérielle, financière et administrative de l'établissement et le fait que le gestionnaire peut aussi être agent comptable, ce qui est une mission régaliennne, donc relevant de fonctionnaires de l'Etat.

⁽¹⁹⁰⁾ LAMBERT Alain, *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, rapport au Premier ministre, Révision générale des politiques publiques, décembre 2007.

⁽¹⁹¹⁾ Résolution des 102 présidents de conseils généraux, élaborée à l'occasion du séminaire de l'Assemblée des départements de France du 17 décembre 2008.

⁽¹⁹²⁾ Agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et sécurité. Cf. décrets n° 82-453 du 28 mai 1982 pour la fonction publique de l'Etat et n° 85-603 du 10 juin 1985 pour la fonction publique territoriale.

⁽¹⁹³⁾ Cour des comptes, *Les communes et l'Ecole de la République*, Rapport public thématique, décembre 2008.

en place deux heures d'aide personnalisée a été prise sans l'avis des conseils généraux, chargés du transport scolaire. Les collectivités, très engagées dans le financement des universités, n'ont à aucun moment été associées à l'élaboration de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités. On pourrait multiplier les exemples. En revanche, une convention a été signée par l'Etat et l'ARF pour accompagner le développement des *Écoles de la deuxième chance*.

Au niveau régional, des conventions ont été signées entre les présidents de région et les recteurs. Dans les Pays-de-la-Loire, les signataires de la convention souhaitent développer « *par un co-pilotage généralisé des dossiers communs* » le véritable et nécessaire travail en commun – déjà largement engagé. Les principaux axes d'action commune portent sur la formation professionnelle, l'information et l'orientation, une meilleure articulation entre les programmes d'investissement régionaux et les besoins pédagogiques, l'action sociale pour un égal accès aux formations, l'action éducative, la collaboration pour les personnels TOS. Des modalités de travail en commun sont définies : rencontres régulières, documents co-signés, communication améliorée, outils partagés, groupement d'intérêt public ⁽¹⁹⁴⁾. La région Alsace avait dès octobre 2004 signé avec l'académie de Strasbourg une convention de partenariat « *pour le développement de leurs relations dans les domaines des compétences partagées* » définissant des objectifs généraux communs et précisant les domaines de partenariat. Dans l'académie de Nancy-Metz, une coopération s'est construite au fil des ans dans le domaine des TICE, où les répartitions de compétences restent mal délimitées. Elle a d'abord concerné le Conseil régional de Lorraine et l'académie de Nancy-Metz avec le projet *E-Lorraine*, puis les quatre départements de la région s'y sont associés autour d'un projet fédérateur *PRISME-Lorraine* ⁽¹⁹⁵⁾.

Mais cette indispensable coopération n'est pas toujours présente. Le PRDF, malgré une élaboration concertée, ne s'impose pas aux autorités académiques. Les régions peuvent être tentées de privilégier les formations par apprentissage dont elles ont la totale maîtrise par rapport aux formations en lycée professionnel. Le refus d'ouverture de sections peut conduire à des situations inacceptables. En 2007, dans l'académie de Toulouse, plus de 2 500 jeunes n'avaient encore aucune affectation mi-juillet. D'autres académies ont connu des problèmes similaires. Dans le Nord-Pas-de-Calais, l'Etat a supprimé des filières de formation en dépit du schéma des formations et des investissements réalisés par la collectivité. Ces difficultés conduisent d'ailleurs l'ARF à revendiquer que le PRDF ait un caractère prescriptif.

Dans la plupart des départements, au moins au niveau du discours, le conseil général tient à placer son action sous le contrôle des responsables de l'Education

⁽¹⁹⁴⁾ Convention entre la région Pays-de-la-Loire et l'Académie de Nantes signée le 22 juin 2006.

⁽¹⁹⁵⁾ Projet Régional d'Intégration des Services numériques pour l'Education.

nationale, en l'occurrence l'inspecteur d'académie (IA-DSDEN). On a vu qu'elle ne porte pas seulement sur le périscolaire mais déborde aussi sur le champ scolaire et parfois pédagogique. Les responsables des collectivités ont des politiques éducatives de plus en plus centrées sur les élèves en difficulté. Mais ils prennent cependant le soin, pour respecter les prérogatives de l'Etat, de les présenter comme étant au service de la réussite des jeunes du département et non de la réussite des jeunes collégiens. En outrepassant leurs compétences officielles, les collectivités agissent dans une sorte d'extra légalité qui peut être source de conflits avec les autorités académiques ou avec les équipes éducatives. Certains observateurs parlent même de non-conformité, de dépassement de leurs prérogatives. Yves Dutercq fait cependant observer, que quand les conseils généraux « *savent y faire en matière de séduction et de réponse aux attentes, leurs ambiguïtés dénoncées par quelques-uns sont ignorées par le plus grand nombre* »⁽¹⁹⁶⁾.

« Les conseils généraux cherchent d'abord le soutien de leurs premiers interlocuteurs : les principaux de collèges sont traités en véritables VIP dans certains cas, ce qui les change du manque de considération dont ils estiment avoir longtemps souffert de la part de leur hiérarchie. Non seulement leurs demandes sont écoutées, mais ils sont conviés à des réunions spécifiques, des cocktails de rentrée, manifestations diverses qui signalent leur importance »⁽¹⁹⁷⁾. Ce n'est pas toujours apprécié des enseignants : « *C'est bien là que réside toute l'ambiguïté du positionnement de nombre de conseils généraux, source de méfiance chez certains enseignants : cette manière de procéder, ces actions menées aux frontières du scolaire, cette attention accordée aux personnels de direction bouleversent le fonctionnement habituel de l'organisation éducative* »⁽¹⁹⁸⁾. De leur côté, « *les conseils généraux affirment le souci de répondre d'abord aux attentes des usagers collégiens et parents, contre parfois les réticences, facilement brocardées, de responsables de l'Education nationale et plus encore des enseignants considérés comme peu ouverts et attachés à préserver leur mainmise sur la chose éducative* »⁽¹⁹⁹⁾.

Parfois la relation est conflictuelle. L'attitude de certains conseils généraux peut conduire à des situations de crise avec les équipes de direction qui considèrent que l'EPLE est traité comme un service déconcentré de la collectivité et que le principe d'autonomie, défini par le décret du 30 août 1985, n'est pas respecté. Ces dernières contestent alors des décisions prises de façon brutale et unilatérale, des rapports quotidiens avec les services trop souvent basés sur l'injonction plus que sur le partenariat.

⁽¹⁹⁶⁾ DUTERCQ Yves, « Conseil général et Education nationale : je t'aime moi non plus », *Cahiers pédagogiques : Ecole, milieux, territoires*, novembre 2006, n° 447.

⁽¹⁹⁷⁾ *Ibid.*

⁽¹⁹⁸⁾ *Ibid.*

⁽¹⁹⁹⁾ *Ibid.*

Des communes formalisent aussi leur partenariat par la signature de conventions. La ville de Bordeaux a par exemple signé une « *convention éducative* » avec l'inspection académique de la Gironde avec l'objectif d'une « *recherche de cohérence pour l'accès des élèves à l'offre éducative, au regard des programmes d'enseignement et des projets d'école [qui] constituent, en effet, le cadre de référence des actions engagées dans les écoles* »⁽²⁰⁰⁾. Les services des établissements municipaux participent à la mise en œuvre des actions portées par la convention et l'inspection académique détache des enseignants auprès de certaines structures de la ville.

C • Quelles régulations ?

L'Éducation nationale évolue comme son environnement et les mesures destinées à réguler le système éducatif n'échappent pas aux idéologies dominantes des différentes époques qui s'inscrivent elles-mêmes dans des évolutions beaucoup plus globales et générales, comme l'évolution des systèmes économiques, l'évolution des institutions internationales, l'évolution du droit du travail, ainsi que le démontre Georges Solaux à travers une approche historique⁽²⁰¹⁾.

Les évolutions profondes survenues ces vingt-cinq dernières d'années ont bousculé l'autonomie du champ éducatif, du fait d'une plus grande articulation des politiques de l'éducation avec d'autres politiques sectorielles, de l'influence croissante de l'économie dans l'élaboration des politiques éducatives et des influences internationales, notamment européennes⁽²⁰²⁾. La décentralisation, la déconcentration, la reconnaissance de la multiplicité des acteurs, leur participation aux prises de décision, la capacité d'initiative qui leur est reconnue, la liberté de choix croissante donnée aux familles, ont modifié en profondeur les modes de régulation traditionnels – et jusqu'alors de tendance jacobine – entre l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics d'enseignement de tous les niveaux. On est passé d'une logique de centralité étatique à un modèle polycentrique structuré par des réseaux multiples⁽²⁰³⁾. La gouvernance a en quelque sorte pris place dans l'Éducation nationale.

⁽²⁰⁰⁾ « Convention éducative entre l'inspection académique de la Gironde et la ville de Bordeaux » signée le 29 juin 2007.

⁽²⁰¹⁾ SOLAUX Georges, « Un point de vue historique sur l'articulation entre politique nationale et politiques locales d'éducation » in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés.

⁽²⁰²⁾ VAN ZANTEN Agnès, « La construction des politiques d'éducation, de la centralisation au local » in *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

⁽²⁰³⁾ RANGEON François, « Contrats et décentralisation : de nouvelles formes de régulation au plan local », in CLAM Jean et MARTIN Gilles (dir), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, LGDJ, 1998, coll. Droit et société recherches et travaux vol. 5.

1 • Gouvernance et régulation

La notion de gouvernance s'est progressivement imposée. Elle envahit le vocabulaire politique libéral au début des années 1990. Jacques Chevallier constate en 2003 que « *le thème de la gouvernance, tout comme celui de la régulation, auquel des liens très forts l'unissent, est désormais omniprésent dans le discours politique, aussi bien au niveau international et européen que dans l'ordre interne* ⁽²⁰⁴⁾ ». Il y a de son point de vue, dans l'utilisation de cette nouvelle notion, idéologisation d'un concept scientifique en vue de promouvoir de nouvelles méthodes de décision et d'action. Le concept de gouvernance visera à théoriser le mouvement de repli d'un Etat qui n'est plus « *seul maître à bord* », confronté à la montée en puissance d'autres acteurs, publics et privés, internes et externes, qui entendent peser sur les choix collectifs et avec lesquels il est devenu nécessaire de composer. Divers acteurs vont donc être associés aux processus décisionnels. D'autre part, les solutions consensuelles, reposant sur l'accord des différents acteurs, vont être systématiquement préférées aux formules de type autoritaire : les choix seront le résultat de négociations et de compromis. « *La gouvernance relève ainsi d'une approche pluraliste et interactive de l'action collective ; elle signifie qu'aucun acteur ne saurait à lui seul maîtriser les processus décisionnels : prenant acte de la complexité des problèmes et de l'existence de pouvoirs multiples, il s'agit de coordonner leur action et d'obtenir leur coopération* ⁽²⁰⁵⁾. »

Que faut-il mettre sous le terme de régulation ? Pierre Bauby définit la régulation comme « *l'ajustement, conformément à une règle ou à une norme, d'une pluralité d'actions et de leurs effets, arbitrage entre les intérêts différents de tous les acteurs. Elle recouvre donc la réglementation – c'est-à-dire la définition des "entrées" (lois, contrats), le contrôle (c'est-à-dire la vérification et l'exécution des dites "entrées") ainsi que les nécessaires adaptations. S'il y a régulation, c'est parce que les règles ne peuvent pas tout prévoir, doivent être interprétées, évaluées et perpétuellement adaptées en fonction des situations et des objectifs* ⁽²⁰⁶⁾. »

Yves Dutercq retient principalement deux éléments dans cette définition. La régulation requiert un cadre, ce qu'il traduit par l'expression de « *définition ajustée* » qui insiste sur l'adaptation de cette définition aux conditions de la mise en œuvre de l'action. L'action qui, en tant que publique, a vocation à répondre aux besoins et aux attentes d'un ensemble de citoyens appelle un « *contrôle souple* » de façon à éviter que les réajustements n'interviennent trop tard. Pour lui, ce cadre d'analyse de nature générale a toute sa pertinence dans les domaines de l'éducation et de la formation, jusque-là peu explorés sous cet angle ⁽²⁰⁷⁾.

⁽²⁰⁴⁾ CHEVALLIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », *Revue française d'administration publique*, 2003/1-2, n° 105-106.

⁽²⁰⁵⁾ *Ibid.*

⁽²⁰⁶⁾ BAUBY Pierre, *Reconstruire l'action publique ; Services publics au service de qui ?*, Paris, Syros, 2008, coll. Alternatives économiques.

⁽²⁰⁷⁾ DUTERCQ Yves, Introduction in *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés.

2 • Entre régulations supranationales et microrégulations

Les politiques éducatives sont soumises à des régulations transnationales ⁽²⁰⁸⁾. Même si elle ne dispose pas formellement d'un pouvoir de décision en matière d'éducation, l'Union européenne (UE) encourage la coopération et la coordination ⁽²⁰⁹⁾ entre les Etats membres, dont elle peut compléter l'action si nécessaire. L'UE agit principalement au travers de livres blancs, de recommandations, de déclarations, de résolutions et d'objectifs communs. Elle élabore des programmes d'action pluriannuels en matière d'éducation et de formation ⁽²¹⁰⁾. Le processus de Bologne en est un bon exemple : l'espace européen de l'enseignement supérieur regroupe 46 pays européens qui cherchent à harmoniser les cursus au travers d'une architecture commune, composée de trois cycles, Licence, Master, Doctorat. En France, la mise en place du système LMD s'est progressivement étendue à l'ensemble des universités depuis la rentrée 2002-2003.

D'autres formes plus subtiles et informelles exercent également un effet régulateur transnational : c'est le cas des nombreux programmes de coopération, d'appui, de recherche et de développement, nés au sein des différents organismes internationaux (Banque mondiale, OCDE, Unesco, Union européenne, Conseil de l'Europe, Fondation Soros, etc.). On assiste, dans ce contexte, à une « *contamination* » internationale des concepts, des politiques et des mesures mises en pratique dans différents pays, à l'échelle mondiale. Une convergence dans la modification des modes de régulation des systèmes éducatifs a ainsi été mise en évidence à travers les études menées dans différents pays ⁽²¹¹⁾.

La « *régulation nationale* » était traditionnellement une régulation institutionnelle. Il faut voir dans ce concept la façon dont l'Etat et ses administrations exercent la coordination, le contrôle et l'influence sur le système éducatif, orientant au

⁽²⁰⁸⁾ BAROSSO João, « Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulation » in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés.

⁽²⁰⁹⁾ Ce mode de coordination non contraignant des politiques publiques des différents Etats membres de l'UE est désigné sous le terme de « méthode ouverte de coordination ».

⁽²¹⁰⁾ L'Union européenne entend contribuer au développement d'une éducation de qualité et à la mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle. Elle s'est fixé comme objectifs principaux :

- la réduction de moitié d'ici 2010 du nombre de personnes de 18 à 24 ans qui abandonnent les études au-delà du premier cycle universitaire ;
- l'accroissement de la mobilité des étudiants et des enseignants ainsi que des partenariats entre établissements d'enseignement ;
- l'intégration dans l'enseignement des nouvelles technologies et notamment l'institution d'un diplôme européen pour les compétences de base en technologie de l'information ;
- l'apprentissage des langues et l'intégration de la dimension européenne dans l'enseignement ;
- l'harmonisation des cycles d'études universitaires.

< www.europe-education-formation.fr >.

⁽²¹¹⁾ BAROSSO João, *op.cit.*

travers de normes, d'injonctions et de contraintes le contexte de l'action des acteurs sociaux et de leurs résultats. Elle combine dans une tension permanente une régulation étatique de type bureaucratique et administratif et une régulation corporative de type professionnel et pédagogique. Ce mode de régulation a été bousculé par l'émergence d'une régulation transnationale, porteuse de discours et de pratiques décentralisateurs, et sous l'influence des mutations politiques et sociales ⁽²¹¹⁾. Il a fait place à un « *hybridisme* » faisant co-exister dans un pays déterminé plusieurs modes de régulation. Pour Agnès van Zanten, « *la situation actuelle s'apparente plutôt au maintien d'un contrôle hiérarchique reposant sur de nouvelles formes d'argumentation et d'organisation, autrement dit à un montage composite de modes de régulation bureaucratiques et post-bureaucratiques* » ⁽²¹³⁾. Dans le cadre d'une ligne hiérarchique « *renovée* », la coordination ne dépend plus seulement du commandement et de l'application de la règle mais de la capacité à enrôler les subalternes ou les partenaires extérieurs dans l'accomplissement des objectifs fixés ⁽²¹⁴⁾.

A partir d'une recherche conduite dans cinq pays européens – les académies de Lille et Créteil pour la France –, Christian Maroy constate le développement des régulations au niveau intermédiaire du système, entre les régulations centrales et les établissements. Elles peuvent être des régulations de contrôle par transfert des régulations centrales, mais peuvent aussi être considérées comme des régulations autonomes et donc éventuellement comme un entrelacs de régulations « *conjointes* », par exemple avec les organisations professionnelles. Elles constituent le plus généralement une « *multi-régulation fragmentée* » autour de laquelle les sociologues de l'action publique font appel aujourd'hui aux termes de coordination, gouvernance, médiation, partenariat, communauté d'actions, réseaux ⁽²¹⁵⁾.

En France, si on ne trouve pas d'acteurs privés bénéficiant d'une délégation de pouvoir en matière de régulation, on assiste à une multiplication d'entités publiques déconcentrées et/ou territoriales pouvant légitimement développer une action de régulation de contrôle à l'endroit des établissements. Il s'établit entre elles « *une hiérarchie de légitimités et de pouvoir, mais aussi diverses coopérations, tensions, conflits de frontières, de pouvoir ou de légitimité* ». On peut avoir une forme d'entente tacite ou explicite sur la complémentarité des rôles et l'évitement de conflits, où d'emblée les collectivités territoriales ne contestent pas la primauté des administrations déconcentrées (et de leurs représentants) tant sur le plan de

⁽²¹²⁾ *Ibid.*

⁽²¹³⁾ VAN ZANTEN Agnès, « La construction des politiques d'éducation, de la centralisation à la délégation au local » in *La France en mutation, 1980-2005*, éd. Les Presses de Sciences-Po, 2006.

⁽²¹⁴⁾ LANG Vincent, « La ligne hiérarchique de l'administration de l'Éducation nationale à l'épreuve de la déconcentration » in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés.

⁽²¹⁵⁾ MAROY Christian, « Une comparaison des formes de régulation intermédiaire dans cinq pays européens », in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés.

l'action que de la légitimité. Il arrive cependant que certaines d'entre elles prennent des initiatives et jouent à un moment donné un rôle moteur. Réciproquement, les acteurs des entités déconcentrées tiendront compte des circonstances et des orientations des diverses entités territoriales par rapport auxquelles ils doivent se situer, mais en étant bien conscients du primat de leur rôle.

Dans l'académie de Lille surtout, et dans une moindre mesure à Créteil, le développement des régulations intermédiaires s'est traduit par la multiplication des dispositifs « transversaux » visant à faire collaborer un grand nombre d'acteurs autour d'objets et de problématiques spécifiques : il en va ainsi du rôle des « bassins d'emploi-formation ⁽²¹⁶⁾ », des « districts scolaires », des groupes de pilotage de « chantiers » ou de « projets » ⁽²¹⁷⁾. A Lille, outre ces dispositifs transversaux formels basés sur la concertation et la coopération volontaires, la recherche de Christian Maroy montre une réelle volonté politique du rectorat et des collectivités territoriales en faveur d'une collaboration et de synergies entre les diverses entités de régulation intermédiaires. Le développement d'une organisation de type matriciel (croisant des structurations hiérarchiques et des structurations fonctionnelles) et de nombreux dispositifs favorisant la coordination et la liaison entre services de l'académie témoignent du souci de créer de la « coordination de la coordination ». Néanmoins, du fait de la diversité des acteurs en présence, de la taille de l'académie et de la diversité de la population, coexistent diverses formes de régulation, parfois contradictoires. La volonté de promouvoir un mode de coordination et de contrôle fondé essentiellement sur l'évaluation se remarque aussi dans l'usage et le développement de nombreux outils d'objectivation et d'évaluation. Dans l'académie de Créteil, sauf exceptions, l'intégration est nettement moindre et les relations relèvent plutôt de la juxtaposition et de la concurrence, notamment quant à la légitimité des actions des uns et des autres ⁽²¹⁸⁾.

⁽²¹⁶⁾ La circulaire n°2001-114 du 28 juin 2001 définit les orientations relatives aux bassins d'emploi et de formation et en font un échelon d'animation de proximité.

⁽²¹⁷⁾ Dans l'académie de Lille des dispositifs de quatre types tendent à donner un caractère intégré à la multi-régulation :

- le pilotage par projet et contrat accordant des espaces d'autonomie, mais avec un fort contrôle ;
- le pilotage par « chantiers », par « activité », par « dossier » impliquant des collectifs multicatégoriels obligés de se mettre à travailler ensemble sur un problème ou à réaliser ensemble une activité : c'était le cas des audits lillois et de tous les dispositifs qui ont suivi, dispositifs mettant autour d'une table des agents de niveaux hiérarchiques et de cultures professionnelles différents pour qu'ils travaillent ensemble sur des projets : il s'agit d'impulser un déclouement général des compétences ;
- le développement de l'évaluation et de l'autoévaluation à tous les niveaux du système : académie, établissements, équipes, réseaux d'établissements ;
- le soutien, l'appui, l'encadrement de proximité, la formation des équipes et des individus, qui impliquent le développement du travail de cadres de proximité, des formes non hiérarchiques de persuasion et de mobilisation.

⁽²¹⁸⁾ MAROY Christian, *op.cit.*

João Barosso décrit aussi une « *microrégulation locale* » renvoyant à un jeu complexe de stratégies, de négociations et d'actions jouées par plusieurs acteurs, par lesquels les normes, les injonctions et les contraintes de la régulation nationale sont (ré)ajustées localement, souvent de façon non intentionnelle. Il la définit « *comme un processus de coordination de l'action des acteurs sur le terrain, résultant de la confrontation, de l'interaction, de la négociation ou du compromis entre les intérêts, logiques, rationalités et stratégies en présence, aussi bien dans une perspective verticale entre "administrateurs" et "administrés", que dans une perspective horizontale, entre les différents occupants du même espace d'interdépendance (intra et inter-organisationnel) - écoles, territoires éducatifs, municipalités, etc.* »⁽²¹⁹⁾

Ces processus de microrégulation, complexes et divers, se développent selon une structure en réseaux avec une multiplicité de connexions possibles entre des éléments qui peuvent avoir des fonctions distinctes. L'existence de multiples espaces de microrégulation produit un effet « *mosaïque* » au sein du système éducatif national qui contribue à accentuer non seulement sa diversité mais également son inégalité. « *Les processus de "régulation autonome" inhérents à ce mode de coordination, aggravent la tension entre, d'une part, les principes de justice, d'équité et de démocratie, intrinsèques au concept moderne d'éducation, et d'autre part, l'impératif de garantir la diversité des moyens et procédures adaptés à la satisfaction des besoins éducatifs spécifiques, considérés individuellement ou en tant que membres des différents groupes d'appartenance, définis en fonction de critères sociaux, culturels, ethniques, religieux et autres* »⁽²²⁰⁾. Le défi est alors de donner une cohérence nationale et un sens collectif à des décisions locales, diversifiées, prises en fonction d'intérêts individuels et de groupes, également légitimes.

La régulation des politiques d'éducation apparaît donc comme un processus composite, mettant en jeu l'interaction des différents dispositifs régulateurs. Pour João Barosso, c'est précisément pour assurer ce « *système de régulations* » que l'Etat doit prendre en charge la fonction essentielle de « *régulateur des régulateurs* ». Il s'agit non seulement d'équilibrer l'action des forces en présence mais également de continuer à garantir l'orientation globale et la transformation du système »⁽²²¹⁾.

3 • La question de la légitimité des acteurs

L'importance des problèmes liés au manque de légitimité des acteurs qui participent à la mise en œuvre, voire à la construction des politiques au niveau local,

⁽²¹⁹⁾ BAROSSO João, *op. cit.*

⁽²²⁰⁾ *Ibid.*

⁽²²¹⁾ *Ibid.*

et des problèmes de coordination entre ces acteurs a été bien analysée par Agnès van Zanten ⁽²²²⁾.

Un premier problème est la coupure entre le domaine du politique et celui de l'administration. Cette dernière a été conçue comme un instrument « neutre » d'application des réformes, protégé des aléas des changements politiques et de l'influence des groupes de pression. Les administrations locales se situent encore dans une logique de traduction réglementaire ; elles ne se dotent pas (et ne sont pas dotées par les autres acteurs) d'une légitimité politique. Les inspecteurs d'académie directeurs des services départementaux de l'Education nationale (IA-DSDEN) sont à cet égard dans une position particulière. La déconcentration a déplacé le centre de gravité du département vers l'académie, lieu de définition et de coordination des politiques locales, et minore de facto l'importance du département ⁽²²³⁾. Les administrations déconcentrées ont en outre une faible tradition de communication avec des acteurs extérieurs.

Un deuxième problème tient à la faible compétence technique qui est reconnue aux collectivités locales dans le domaine de l'éducation. S'il est vrai que ces dernières doivent développer de nouvelles formes d'expertise dans un champ non traditionnel d'intervention pour elles, leur position inconfortable tient aussi à la définition spécifique de la compétence qu'ont les acteurs de l'Education nationale, compétence quasi-exclusivement fondée sur l'expérience « de l'intérieur » du système. Il faut en quelque sorte être « du sérail » ⁽²²⁴⁾. Dans une période récente, certaines collectivités ont d'ailleurs cherché à pallier cette difficulté en recrutant des cadres de l'Education nationale pour occuper des postes de conseillers ou de responsables de services. Les collectivités ont en revanche une forte légitimité politique mais sont, plus que les administrations déconcentrées, soumises à la pression des électeurs.

Un troisième problème tient au peu de liens qui existent entre ces instances décisionnelles et des instances de médiation vis-à-vis des professionnels de l'éducation et des usagers, qu'il s'agisse des syndicats enseignants très armés pour intervenir sur les décisions collectives au niveau national, mais beaucoup moins organisés au niveau local – sauf dans la gestion des carrières individuelles – ou des associations de parents dont la représentativité et la capacité de régulation collective est contestée.

⁽²²²⁾ VAN ZANTEN Agnès, *Politiques éducatives et territoires*, Intervention faite à l'ESEN le 14 juin 2004, <<http://www.esen.education.fr>> (consulté le 20 février 2007).

⁽²²³⁾ LANG Vincent, « La ligne hiérarchique de l'administration de l'Education nationale à l'épreuve de la déconcentration » in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés.

⁽²²⁴⁾ VAN ZANTEN Agnès, « La régulation par le bas du système éducatif : légitimité des acteurs et construction d'un nouvel ordre local » in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés.

Enfin un quatrième problème est celui des moyens dont se sont dotées ces instances pour agir sur l'activité des établissements et des acteurs de terrain, à savoir les projets, les contrats, les partenariats. Ces nouvelles procédures sont censées remplacer la réglementation standardisée, l'autorité hiérarchique et l'inculcation de normes mais fonctionnent en fait dans des combinaisons bizarres, parfois totalement contradictoires avec ces formes traditionnelles de régulation.

Pour Agnès van Zanten, ce problème de la gestion territoriale – et donc de la gestion des interdépendances – est fondamentalement politique. Le déficit de légitimité et l'absence de clarification de ses bases conduit inévitablement alors au développement de jeux de pouvoirs entre les différents acteurs, groupes et instances en présence au niveau local. Ceci maintient des lignes de séparation factices entre des « établis » qui n'ont plus véritablement le monopole de la décision en matière d'éducation mais qui restent très attachés à leurs anciennes prérogatives, et des « prétendants » qui n'arrivent pas à se doter d'une véritable légitimité éducative locale. Seule la construction d'un espace public commun de délibération et de négociation permettra l'émergence d'une régulation par le bas du système d'enseignement qui relève d'une véritable régulation conjointe. C'est la condition d'une action publique efficace et équitable ⁽²²⁵⁾.

4 • Contractualisation, projets, réseaux

La contractualisation constitue l'un des instruments essentiels de régulation de la liberté donnée aux acteurs. Elle est généralement présentée comme entraînant la substitution des relations fondées sur la contrainte et l'autorité de droit, aux relations de dialogue et de recherche de consensus. Cette procédure permet d'articuler la liberté des acteurs et le pouvoir de contrôle de l'administration centrale qui s'exerce à deux niveaux sous la forme du contrôle de la légalité (contrôle du transfert de compétences par la décentralisation) et du contrôle d'efficacité (conformément aux directives induites par la LOLF) ⁽²²⁶⁾. Pour Guylain Clamour, la contractualisation affine les politiques publiques, impose une vision prospective, privilégie une logique de projet et permet de concilier des logiques concurrentes ⁽²²⁷⁾. On pourrait y ajouter que la contractualisation inclut aussi l'idée d'une évaluation de l'atteinte des objectifs définis en commun.

Cet « engouement pour le procédé contractuel » a d'abord touché les relations avec les entreprises publiques avant de s'étendre – décentralisation aidant – aux rapports avec les collectivités locales, puis de concerner l'organisation interne des administrations, dont celle de l'Éducation nationale.

⁽²²⁵⁾ *Ibid.*

⁽²²⁶⁾ SOLAUX Georges, « Un point de vue historique sur l'articulation entre politique nationale et politiques locales d'éducation » in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés.

⁽²²⁷⁾ CLAMOUR Guylain, « La contractualisation, une approche transactionnelle de l'intérêt général » in « L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 946, mars 2008.

La démarche de contractualisation avec les académies a été lancée en 1998 ⁽²²⁸⁾, dans le même esprit que celle qui avait été engagée avec les universités. Elle vise à soutenir la dynamique de projet mise en place par les recteurs pour piloter la politique éducative dans leur académie. La procédure a été revue à partir de 2006 pour être mise en cohérence avec le nouveau cadre budgétaire et stratégique introduit par la LOLF et la démarche de performance introduite par cette loi pour améliorer l'efficacité des politiques publiques – et traduite par des projets annuels de performance (PAP). La nouvelle chaîne de responsabilités induite par la LOLF appelle une concertation entre les différents échelons de responsabilité qui doivent s'accorder sur toutes les composantes de la performance qu'ensemble ils ont à atteindre : objectifs, cibles, modes d'action et de pilotage, moyens disponibles. Il s'agit donc d'un dialogue stratégique dans lequel transparence, complémentarité et cohérence servent la performance recherchée. Le responsable « opérationnel » qu'est le recteur s'engage sur des objectifs et sur des résultats à court ou moyen terme, évalués dans un rapport annuel de performance.

Certaines académies, se fondant sur le décret du 31 août 1985, avaient mis en place très tôt une contractualisation avec les EPLE. La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'Ecole d'avril 2004 systématise le contrat d'objectifs conclu entre l'établissement et l'autorité académique. Celui-ci définit des objectifs à atteindre à une échéance de trois à cinq ans et les indicateurs permettant d'apprécier leur réalisation. Il est élaboré dans le cadre d'un dialogue avec l'autorité académique. La collectivité territoriale de rattachement en est informée préalablement à sa signature ⁽²²⁹⁾.

Si l'usage du contrat comme instrument de coopération entre l'Etat et les collectivités locales est ancien, en revanche la contractualisation, c'est-à-dire la généralisation et la banalisation de la relation conventionnelle, constitue un phénomène nouveau qui coïncide avec les évolutions récentes de la décentralisation. Le mot contrat a donc changé de signification sous l'effet de la décentralisation. En fait, les objectifs du recours au contrat se situent désormais sur un plan plus matériel et politique que juridique : il n'est pas seulement perçu comme une technique juridique visant à conférer des effets de droit à un accord de volontés mais plutôt

⁽²²⁸⁾ Elle est décrite ainsi par le ministère de l'Education nationale :

« La contractualisation lancée en 1998, selon une démarche conçue conjointement par les hauts responsables de l'administration centrale et des académies, vise à soutenir la dynamique de projet mise en place par les recteurs pour piloter la politique éducative dans leur académie. À partir du projet d'académie, chaque recteur propose à l'administration centrale de contractualiser sur un choix de stratégies et d'actions dont la mise en œuvre peut être facilitée voire conditionnée par un appui des services centraux. Au terme d'un dialogue sur les objectifs, la pertinence et les modalités de réalisation des actions figurant au contrat, l'administration centrale et l'académie s'engagent ensemble sur les voies et les moyens d'atteindre les objectifs fixés. Ces "contrats" sont un outil de référence pour guider, pendant leur durée (trois ans), les échanges réguliers entre l'administration centrale et les académies. »

< <http://www.eduscol.education.gouv.fr/P1000/> >.

⁽²²⁹⁾ Cf. Circulaire n° 2005-156 du 30 septembre 2005 relative aux établissements publics locaux d'enseignement.

comme un procédé de gestion renforçant l'efficacité de l'action des partenaires publics par une mise en convergence de leurs objectifs et par une utilisation plus rationnelle de leurs moyens.

Les procédures contractuelles favorisant la mise en place de réseaux croisés et d'interrelations entre les différents acteurs, elles permettent l'émergence de nouveaux réseaux d'acteurs plus ouverts sur le secteur privé, sur l'expertise non administrative et enfin sur la société civile. A titre d'exemple, l'importance des partenariats avec la « *société civile* » dans la constitution des contrats éducatifs locaux (CEL) révèle la diversité des acteurs mobilisés. Mais ce passage d'une régulation administrée verticalement à une coordination d'acteurs divers, relevant à la fois des services déconcentrés de l'Etat (Culture, Jeunesse et Sports, Ville), d'organismes à vocation sociale (Caisse d'allocations familiales, Fonds d'action sociale) et d'associations locales pose d'abord un problème de coordination d'acteurs disparates dans la mise en œuvre des dispositifs et plus largement de mise en cohérence de l'action publique ⁽²³⁰⁾. L'enjeu désormais central est celui de la coordination, mais aussi de ses excès : selon G. Jeannot, « *dans les couloirs des administrations postbureaucratiques, tout le monde coordonne tout le monde* » qu'il s'agisse d'entendre sous ce terme un partage de définition des problèmes, une diffusion de l'information pour orienter l'action, ou une stabilisation des engagements par le respect réciproque des procédures ⁽²³¹⁾.

Si l'idée de contractualisation est séduisante et semble devenir le moyen de préserver la cohérence des politiques éducatives, la réalité n'est pas toujours aussi idéale. François Rangeon va même jusqu'à dire que les termes de « *contrat* » et de « *partenariat* » employés pour suggérer les idées de transversalité, de libre consentement des parties et d'égalité des partenaires participent à l'effet d'affichage des politiques contractuelles et visent à masquer, aux yeux de l'opinion publique, la persistance des conflits sectoriels et le renforcement des inégalités entre acteurs. Avant d'être un outil de coopération, le contrat serait d'abord l'expression d'un rapport de forces ⁽²³²⁾.

5 • L'usager au cœur de l'action éducative ?

La territorialisation n'affecte pas seulement la gestion de l'Ecole, elle porte aussi en germe un rôle renouvelé des usagers locaux : associations de parents d'élèves, élèves eux-mêmes, entreprises recruteuses de compétences.

⁽²³⁰⁾ BUISSON-FENET Hélène, *L'administration de l'Education nationale*, PUF, 2008, coll. Que sais-je ? n°1957.

⁽²³¹⁾ Cité par BUISSON-FENET Hélène, *op. cit.*

⁽²³²⁾ RANGEON François, « Contrats et décentralisation : de nouvelles formes de régulation au plan local », in CLAM Jean et MARTIN Gilles (dir) *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, LGDJ, 1998, coll. Droit et société recherches et travaux vol. 5.

Les usagers occupent dans le système éducatif une « *place ambiguë* » qui fait obstacle à une régulation efficace au niveau local. Les parents des classes moyennes et supérieures ont acquis un fort pouvoir face à l'institution, mais un pouvoir qui n'est pas reconnu par celle-ci. Au-delà des logiques de marché qui se développent, les parents sont beaucoup plus présents qu'autrefois dans le suivi scolaire de leur progéniture et exercent une pression forte – mais très variable selon les catégories sociales et les contextes d'enseignement – sur les professionnels de l'éducation. Une partie des parents cherche de fait à « *coloniser* » les établissements du quartier pour protéger la scolarité de leurs enfants. Les associations de parents d'élèves, dont la représentativité reste faible et très variable selon les établissements, éprouvent des difficultés à jouer un rôle de médiation face à l'individualisme parental et à la fermeture de l'institution. Toutefois, des évolutions se dessinent dans le sens d'une meilleure association à l'élaboration et à la conduite des politiques éducatives locales émanant de l'Etat ou des collectivités territoriales, notamment des communes ⁽²³³⁾.

Hélène Buisson-Fenet a balayé à partir d'une étude de cas les différents positionnements des collectifs d'usagers dans un contexte décentralisé. Réduits au silence de l'illégitimité lorsque les acteurs institutionnels s'affrontent, les collectifs d'usagers peuvent a contrario être enrôlés dans l'action publique en cours, ce qui neutralise un certain nombre de controverses en les plaçant sous « *contrôle organisationnel* ». Sur la base d'une activité régulière d'interpellation des élus locaux, enjoignant les acteurs institutionnels à dialoguer et à produire une codécision, ils peuvent aussi endosser le rôle de porteurs de projets et glissent dès lors vers un fonctionnement de groupe de pression. Par-delà leur diversité, les « *destinataires de l'action publique* » finissent par occuper une place – concédée, enjointe ou conquise – dans un système général de coordinations destiné en priorité à fabriquer des compromis locaux interinstitutionnels, sans que la référence aux attentes des destinataires du service partagé ait été pensée par le législateur ⁽²³⁴⁾.

6 • Quel rôle pour l'Etat ?

La complexification de l'action publique et la multiplicité des acteurs qui interviennent désormais dans les politiques d'éducation amènent à une évolution du rôle de l'Etat. En dépit de l'influence toujours croissante des idées néolibérales qui poussent vers « *moins d'Etat* », son rôle reste essentiel. « *L'Ecole de la République [n'est pas] maintenant aux mains des régions* », comme a pu l'affirmer Jacques Auxiette, président de la région Pays-de-la-Loire, en 2004, à une époque où il prônait l'organisation d'un service public régional d'éducation ⁽²³⁵⁾.

⁽²³³⁾ VAN ZANTEN Agnès, *Politiques éducatives et territoires*, Intervention faite à l'ESEN le 14 juin 2004.

⁽²³⁴⁾ BUISSON-FENET Hélène, *L'administration de l'Education nationale*, Paris, PUF, 2008, Que sais-je ? n° 1957

⁽²³⁵⁾ *La Lettre de l'éducation*, n° 463, 4 octobre 2004. J. Auxiette parle maintenant de service public régional de formation, en lien avec la compétence de formation professionnelle attribuée aux régions.

Certes l'Etat n'est plus – depuis longtemps – le seul acteur des politiques d'éducation. Mais ses responsabilités dans ce domaine restent majeures. Les chercheurs, les responsables de collectivités lui attribuent généralement le rôle de « *régulateur des régulateurs* ».

Pour João Barosso, « *la repolitisation de l'éducation, la multiplication des instances et des moments de décision, la diversification des formes d'association au sein des espaces publics et la participation d'un plus grand nombre d'acteurs rendent le système de régulation de l'éducation de plus en plus complexe. Cette complexité exige de donner à l'action de l'Etat un rôle renouvelé, de sorte que le respect souhaitable de la diversité et de l'individualité des citoyens soit compatible avec la poursuite de finalités communes, nécessaires à la survie de la société – dont l'éducation est un instrument essentiel* ⁽²³⁶⁾. »

Il est d'abord utile de rappeler que l'égalité d'accès aux services publics est un fondement de la République. Elle est l'une des conditions de la cohésion sociale. La révision constitutionnelle de 2003 – qui a fait de la France une République dont l'organisation est décentralisée – se situe dans le cadre d'un Etat unitaire, et donc de l'unité de droit pour tous les citoyens ⁽²³⁷⁾. La tâche de l'Etat est et demeure de s'attacher à l'intérêt général. Jean-Fabien Spitz l'argumente ainsi : « *En tant qu'elle est le seul porteur possible de cet intérêt général, la puissance publique jouit, sur l'expression de tous les intérêts particuliers, d'une prééminence qui lui est conférée par le fait qu'elle est la gardienne de la possibilité de vivre dans l'ordre du droit et non pas celui des rapports de force* ⁽²³⁸⁾. »

Sans être à proprement parler une mission régaliennne, le service public d'éducation relève bien de la responsabilité de l'Etat, comme le précise le préambule de la Constitution :

« *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.* »

⁽²³⁶⁾ BAROSSO João, « Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulation » in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés.

⁽²³⁷⁾ GOHIN Olivier, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », *AJDA* 24 mars 2003. Il rappelle que le Conseil constitutionnel a jugé, par sa décision de principe du 18 janvier 1985, que le principe de libre administration des collectivités territoriales, de valeur constitutionnelle, ne saurait autoriser que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique puissent dépendre de décisions éventuelles divergentes de ces collectivités et ainsi ne pas être les mêmes sur toute l'étendue du territoire de la République.

⁽²³⁸⁾ SPITZ Jean-Fabien, « La puissance publique, seul dépositaire de l'intérêt général », in « L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 946, mars 2008. Pour Jean-Fabien Spitz, l'intérêt général « est une notion qui désigne sans ambiguïté la colonne vertébrale d'une société "libérale" moderne : la juste égalité des chances, c'est-à-dire la dissolution des obstacles artificiels et des avantages hérités dont les uns se servent pour dominer les autres, ainsi que la création d'un espace public où les individus s'affrontent et se concurrencent à armes authentiquement égales. ».

Il est par ailleurs stipulé que « *la loi détermine les principes fondamentaux de l'enseignement* ⁽²³⁹⁾ ».

L'Etat doit donc dans ce domaine, comme dans d'autres, assurer pleinement son rôle de stratège : « *prévoir, analyser, concevoir, légiférer et évaluer* ». Il est dans sa mission de définir des objectifs à long terme pour l'éducation. Cette définition des politiques éducatives, dans une société démocratique, doit se faire à partir d'un débat public associant les différents acteurs de l'éducation et plus largement les représentants de la Nation. D'autre part, il n'est plus possible aujourd'hui de considérer l'action publique d'éducation et de formation comme indépendante d'autres domaines politiques d'action, celui de la jeunesse, celui de la ville, celui de l'emploi et du travail, celui de la santé, etc. L'Etat doit alors veiller à la mise en cohérence des politiques qui ont une dimension éducative.

Les résultats des comparaisons internationales plaident en faveur d'un rôle important à jouer pour l'Etat. Nathalie Mons synthétise ainsi les conclusions de ses travaux :

- plus d'efficacité et plus d'égalité lorsque l'Etat encadre l'action des acteurs locaux ;
- plus d'efficacité et d'égalité lorsqu'il y a des financements mixtes par rapport à des financements qui ne seraient que locaux ;
- plus d'efficacité et plus d'égalité quand l'Etat fixe des règles du jeu nationales en termes de gestion des ressources humaines, ce qui ne veut pas dire que les établissements n'ont pas une latitude dans les recrutements ;
- plus d'égalité lorsqu'il y a des examens nationaux.

On voit donc apparaître des missions nouvelles pour l'Etat dans le cadre des politiques de décentralisation, à savoir un rôle plus important en termes de conception des systèmes éducatifs, d'encadrement et de contrôle des acteurs du système éducatif ⁽²⁴⁰⁾.

Yves Duterq insiste aussi sur cette fonction de stratège et d'évaluateur. Pour lui, toute réforme de décentralisation appelle un mouvement parallèle, contradictoire en apparence seulement, de développement des instances d'évaluation des actions et de soutien aux écoles garanti par l'Etat lui-même, et non par un affaiblissement de principe de l'Etat : l'Etat, à la fois stratège et évaluateur, doit continuer

⁽²³⁹⁾ Article 34 de la Constitution.

⁽²⁴⁰⁾ MONS Nathalie, « Décentralisation, efficacité et égalité scolaire : une comparaison internationale », Actes du XXX^e colloque de l'AFAE, « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », *Revue Administration et éducation*, n° 2008-3, octobre 2008.

non seulement à fixer un cadre national solide et juste mais à s'assurer du suivi des objectifs et du respect des principes donnés ⁽²⁴¹⁾.

Cette mission de contrôle et d'évaluation est essentielle. Dans un système complexe de régulations multiples et de contractualisation sur des projets, elle s'exerce désormais *ex post* et non plus *a priori*. Elle porte d'une part, sur le contrôle de légalité ⁽²⁴²⁾, notamment pour les missions transférées aux collectivités locales, et, d'autre part, sur l'évaluation de l'efficacité des actions conduites. La mise en œuvre de la LOLF devrait renforcer cette dernière dimension. Des progrès importants restent à accomplir pour que l'Etat développe un système d'évaluation efficace. Et la question du choix des indicateurs – qui doivent inclure des aspects qualitatifs – est essentielle. La politique de décentralisation n'a par exemple pas donné lieu à une évaluation globale orchestrée par l'Etat. Il en résulte un affaiblissement de l'Etat sur la scène éducative, faute de pouvoir édicter des règles claires pour l'ensemble des acteurs locaux, évaluer leurs actions et même tout simplement avoir une connaissance approfondie et globale de ces entreprises éducatives locales ⁽²⁴³⁾.

Au-delà de sa mission de stratégie, l'Etat a dans le domaine de l'éducation – ou du moins pour l'enseignement – un rôle d'opérateur, puisque la Constitution lui fait un devoir d'en assurer l'organisation.

L'Etat a aussi pour mission de garantir l'égalité entre les territoires. « *C'est à lui d'assurer les transferts nécessaires pour ne pas pénaliser les régions les moins riches, pour aider celles qui ont les plus gros besoins, parce que les jeunes y sont plus nombreux, c'est à lui encore de mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation efficace qui alerte rapidement sur l'apparition d'inégalités et l'invite à effectuer les correctifs nécessaires par péréquation* ⁽²⁴⁴⁾. » Yves Dutercq suggère à ce propos de confier un rôle nouveau aux inspections générales, « *elles qui symbolisent la pérennité d'une organisation nationale et centralisée de l'éducation. Dans la lignée de la mission d'évaluation du système et de ses unités qu'elles effectuent depuis le début des années quatre-vingt-dix, il serait tout à fait opportun d'étendre les tâches des inspections générales au signalement de l'apparition de disparités interterritoriales et de les doter pour cela des outils adéquats* ⁽²⁴⁵⁾. »

⁽²⁴¹⁾ DUTERCQ Yves, « La politique française de décentralisation en éducation : bilan et perspectives », *Regards sur l'actualité : Education, les enjeux*, La documentation française, n° 293, août-septembre 2003.

⁽²⁴²⁾ Art 72 de la Constitution : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

⁽²⁴³⁾ MONS Nathalie, *Les nouvelles politiques éducatives*, PUF, 2007.

⁽²⁴⁴⁾ DUTERCQ Yves, « Comment une collectivité territoriale se saisit de la décentralisation de l'éducation » in *Les régulations de politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005 col. Des sociétés.

⁽²⁴⁵⁾ *Ibid.*

La Cour des comptes émet de son côté des recommandations aux services de l'Etat pour favoriser une résorption des disparités constatées entre communes, non pas en intervenant directement, mais en assurant sa mission d'harmonisation et de péréquation ⁽²⁴⁶⁾.

La péréquation a dorénavant une assise constitutionnelle et une finalité : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ⁽²⁴⁷⁾. » Les difficultés ne sont pas dans l'affichage du principe mais dans les modalités où l'on se heurte rapidement aux divergences d'intérêts d'un monde local morcelé et disparate. Ces avancées risquent d'être particulièrement controversées lorsqu'il s'agira d'introduire un peu de péréquation horizontale entre collectivités, impliquant des contributions de la part des plus riches ⁽²⁴⁸⁾.

On pourrait terminer ce chapitre en concluant avec Yves Duterqc sur le souhait d'une double évolution qui n'est qu'apparemment paradoxale : « *Une évolution des professionnels et responsables de l'Education nationale vers une bien plus large ouverture aux autres mondes, tout spécialement quand il s'agit d'expliquer le pourquoi de ce que l'on fait et de rendre des comptes ; une évolution ensuite de l'Etat pour qu'il assure sans parti pris l'indispensable mission de régulation des régulations, afin de garantir les citoyens contre les concurrences néfastes, car créatrices d'inégalités sociales, géographiques, sexuelles ou ethniques* ⁽²⁴⁹⁾. »

⁽²⁴⁶⁾ Cour des comptes, *Les communes et l'Ecole de la République*, Rapport public thématique, décembre 2008.

⁽²⁴⁷⁾ Article 72-2 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁽²⁴⁸⁾ HERTZOG Robert, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA*, 24 mars 2003.

⁽²⁴⁹⁾ DUTERCQ Yves, Conclusion, *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés.



6



**APPROCHE
PAR THÈMES**

APPROCHE PAR THÈMES

Ce chapitre sera consacré à une réflexion plus approfondie, ciblée sur quelques thèmes très directement liés au sujet de cette recherche et qui font actuellement l'objet de débats. Il ne s'agit pas ici de traiter ces sujets de façon exhaustive mais de tenter de dégager pour chacun d'eux les problématiques et les principaux enjeux pour l'éducation.

A • La formation professionnelle initiale et l'orientation

La responsabilité de la formation professionnelle a été progressivement confiée aux régions. Mais les compétences restent partagées avec l'Etat, tout particulièrement en ce qui concerne la formation professionnelle initiale. Cette seule dimension sera abordée ici. Une réforme de la formation professionnelle est annoncée avec un projet de loi qui pourrait être présenté au printemps 2009. La formation initiale sera-t-elle concernée ?

1 • Du « tout Etat » au (presque) « tout région »

Par étapes successives, au cours des vingt-cinq dernières années, la responsabilité de la formation professionnelle a été transférée de l'Etat aux régions. La loi Deferre du 7 janvier 1983 attribue aux régions une compétence en matière d'apprentissage et de formation professionnelle continue. La loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993 leur transfère les actions pour la formation et l'insertion des jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire. Cette loi crée également un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDF), élaboré par la région en concertation avec l'Etat et les partenaires sociaux. La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 met en place des comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) afin de favoriser la concertation entre les divers acteurs pour une meilleure coordination des politiques. La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 étend le PRDF aux adultes.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 conforte ce mouvement en reconnaissant explicitement aux régions l'entière responsabilité

de l'apprentissage et de la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi. Elles se voient également confier la coordination, sur leur territoire, du réseau d'accueil, d'information et d'orientation, et l'organisation de l'information et du conseil sur la validation des acquis de l'expérience. Les formations sanitaires et sociales leur sont transférées en 2005 et les programmes de formation de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) au plus tard au 31 décembre 2008. Les régions reçoivent aussi la responsabilité d'organiser et financer le cycle d'enseignement professionnel initial pour les métiers artistiques du spectacle. *Les écoles de la 2^e chance* apparaissent dans la loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007. Elles proposent une formation à des personnes de dix-huit à vingt-cinq ans dépourvues de qualification professionnelle ou de diplôme, avec le concours de l'Etat et des régions.

Par « *sédimentation progressive* », les régions ont aujourd'hui une compétence générale en matière de formation professionnelle, couvrant l'ensemble des voies et dispositifs de formation pour tous les publics, à l'exception des personnes en emploi pour lesquelles la compétence appartient aux partenaires sociaux. Elles disposent pour conduire leur politique de formation professionnelle de deux outils :

- un outil de planification à moyen terme, le plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) dont l'élaboration repose sur une concertation poussée avec l'ensemble des partenaires institutionnels et socio-économiques ⁽²⁵⁰⁾,
- un outil de gouvernance à l'échelle régionale, partagé avec l'Etat, le comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), coprésidé par le préfet de région et le président du conseil régional.

Cette reconnaissance du rôle majeur des régions n'en fait pas le seul acteur et le paysage de la formation professionnelle est complexe. Les régions dénoncent un « *morcellement des compétences de programmation et de financement des différents dispositifs [qui] altère l'efficacité de l'ensemble du système, qui dépend*

⁽²⁵⁰⁾ Article L214-13 du code de l'éducation : « La région adopte le plan régional de développement des formations professionnelles et s'assure de sa mise en œuvre. Ce plan a pour objet de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et de favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation en favorisant un accès équilibré des femmes et des hommes à chacune de ces filières de formation. Il comporte des actions de formation et d'information destinées à favoriser leur insertion sociale. Il définit également les priorités relatives à l'information, à l'orientation et à la validation des acquis de l'expérience. Ce plan est élaboré en concertation avec l'Etat, les collectivités territoriales concernées et les organisations syndicales d'employeurs et de salariés représentatives... »

de facto de la qualité des relations entre les différents acteurs ⁽²⁵¹⁾. Elles considèrent que les responsabilités qui leur ont été transférées leur confèrent une « *légitimité d'ensemblier de la formation* ⁽²⁵²⁾ » et revendiquent « *la compétence pleine et entière d'un véritable service public de l'emploi, de l'orientation et de la formation* ⁽²⁵³⁾ » .

Mais faut-il voir dans cet enchevêtrement de compétences une source de complexité excessive ou une vertueuse obligation de négocier afin de dégager des compromis in fine source d'efficacité de l'action publique, comme le suggère Eric Verdier ⁽²⁵⁴⁾ ?

2 • Une compétence très partagée

Pour les formations professionnelles sous statut scolaire, les compétences sont partagées entre les conseils régionaux et les autorités académiques (rectorats, DRAF pour les formations agricoles), selon des modalités précisées dans le code de l'éducation.

Compte tenu des orientations nationales, le conseil régional adopte et transmet au représentant de l'Etat dans la région le schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole ⁽²⁵⁵⁾. Il établit ensuite un programme prévisionnel des investissements (PPI) définissant la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves ⁽²⁵⁶⁾. Des conventions annuelles d'application du PRDF conclues entre le président de région, le préfet de région et les autorités académiques prévoient et classent par ordre prioritaire, en fonction des moyens disponibles, les ouvertures et fermetures de sections de formation professionnelle initiale. A défaut d'accord, les autorités de l'Etat prennent, pour ce qui les concerne, les décisions nécessaires à la continuité du service public de l'éducation.

Les autorités compétentes de l'Etat arrêtent, chaque année, la structure pédagogique générale des établissements d'enseignement du second degré en tenant compte du schéma prévisionnel des formations. Le préfet arrête la liste annuelle des opérations de construction ou d'extension des établissements que l'Etat s'engage à doter des postes qu'il juge indispensables à leur fonctionnement

⁽²⁵¹⁾ MENSIA et ARF, *L'ambition des régions pour un service public régional de la formation professionnelle, bilan et perspectives*, décembre 2008, < www.arf.asso.fr >.

⁽²⁵²⁾ Communiqué de presse de l'ARF du 7 février 2008, < www.arf.asso.fr >.

⁽²⁵³⁾ Discours d'Alain Rousset, président, IV^e congrès de l'ARF, 4 décembre 2008, < www.arf.asso.fr >.

⁽²⁵⁴⁾ VERDIER Eric, « Décentralisation et formation professionnelle », Actes du XXX^e colloque de l'AFAE, « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », *Revue Administration et éducation*, n° 2008-3, octobre 2008.

⁽²⁵⁵⁾ Article L214-1 du code de l'éducation.

⁽²⁵⁶⁾ Article L214-5 du code de l'éducation.

administratif et pédagogique. Cette liste est arrêtée compte tenu du programme prévisionnel des investissements et après accord de la commune d'implantation et de la collectivité compétente ⁽²⁵⁷⁾.

En ce qui concerne les financements, les régions ont la charge de l'investissement, de l'équipement et du fonctionnement des lycées, ainsi que de l'accueil, la restauration et l'hébergement des élèves. L'Etat assure les dépenses pédagogiques et la rémunération des personnels (en dehors des TOS).

L'Etat peut donc décider unilatéralement d'ouvrir des sections en lycées professionnels ou au contraire refuser d'en ouvrir. Il peut aussi décider de fermer des classes, avec pour conséquence la nécessité d'ouvrir des places en apprentissage pour un même diplôme, à la charge de la région.

Dans ces conditions, le bon fonctionnement des établissements d'enseignement professionnel est tributaire de la qualité du dialogue entre les services de l'Etat et ceux des régions. Selon un rapport de la Cour des comptes, « *si les juridictions financières ont constaté des cas de coordination étroite entre ces derniers, elles ont également observé de nombreux cas de méfiance ou d'ignorance réciproque qui ne peuvent que contribuer à rendre plus difficile et complexe le pilotage de l'enseignement professionnel* ⁽²⁵⁸⁾ ».

Les régions peuvent être tentées de réduire la place accordée à l'enseignement professionnel public dont elles ne maîtrisent pas tous les processus de décision. La plupart des régions se sont fixé des objectifs de développement de l'apprentissage, en phase avec une volonté nationale de développer ce mode de formation ⁽²⁵⁹⁾. L'apprentissage est, par tradition ou volonté politique, très développé dans certaines régions comme l'Alsace, Rhône-Alpes ou les Pays-de-la-Loire. Le refus d'ouverture de sections en lycée professionnel conduit par ailleurs à renforcer l'enseignement privé qui peut réagir rapidement, n'étant pas soumis aux mêmes contraintes administratives pour ouvrir des sections ⁽²⁶⁰⁾. Les maisons familiales rurales ⁽²⁶¹⁾ sont favorisées en Bretagne où elles entrent très directement en concurrence avec les lycées publics. Cependant, plusieurs régions incitent à la création d'unités d'apprentissage dans les lycées et les universités ⁽²⁶²⁾ ou

⁽²⁵⁷⁾ Article L211-2 du code de l'éducation.

⁽²⁵⁸⁾ Cour des comptes, *La formation professionnelle tout au long de la vie*, rapport public thématique, octobre 2008.

⁽²⁵⁹⁾ L'un des objectifs du plan de cohésion sociale présenté le 24 juin 2004 était de porter le nombre d'apprentis de 360 000 à 500 000 en 5 ans.

⁽²⁶⁰⁾ Les établissements privés peuvent ensuite s'appuyer sur la notion de besoin scolaire reconnu pour obtenir un contrat d'association, en application de l'article de la loi Debré du 31 décembre 1959.

⁽²⁶¹⁾ Les Maisons Familiales Rurales, créées en 1937, pratiquent une pédagogie de l'alternance avec des semaines de formation en entreprise et des semaines de formation à l'école. Sous statut associatif, elles sont regroupées en réseaux.

⁽²⁶²⁾ En créant par exemple des CFA virtuels pour l'apprentissage à l'Université comme en région Aquitaine, Centre ou PACA. Le financement est assuré par la région, l'habilitation des formations relevant de l'Etat.

réclament la création de formations sanitaires (aides-soignants, métiers d'aide à la personne) au sein de l'Education nationale, permettant une poursuite d'études dans le service public au-delà du BEP carrières sanitaires et sociales. On sait que l'offre de formation conditionne largement les choix effectués par les jeunes.

La Cour des comptes signale aussi que « *les politiques souvent conservatrices qui président à ces exercices parallèles de l'Etat et des régions ne permettent pas toujours de tirer les conséquences de l'évolution de la demande sociale et économique en fermant les filières dont les débouchés ne sont plus assurés au bénéfice de l'ouverture de nouvelles formations dans des secteurs mieux adaptés aux demandes et aux besoins* »⁽²⁶³⁾.

3 • Un PRDF prescriptif ?

La tendance générale dans la détermination des objectifs des PRDF est de limiter le poids des logiques d'offre et de piloter les dispositifs de formation prioritairement au regard des demandes et attentes formulées par les milieux professionnels, les territoires et les individus⁽²⁶⁴⁾. Elle se heurte parfois à des logiques différentes de la part des autres acteurs et notamment des dispositifs de formation, dont l'Education nationale.

Pour réduire les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du PRDF, les régions souhaitent lui donner un caractère prescriptif « *qui engage les parties prenantes en termes d'actions et de financements, au terme d'un processus de concertation qui en fait un cadre d'intervention partagé par tous les acteurs [et] qui intègre des annexes contractualisées entre l'Etat et la région, les collectivités infra régionales et la région, les partenaires sociaux et la région afin d'avoir une véritable cohérence des acteurs sur des objectifs, des moyens et des modes de décision clairement identifiés* »⁽²⁶⁵⁾.

La mission d'information du Sénat sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle préconisait aussi dans un rapport de juillet 2007 de « *modifier la loi afin de donner au PRDFP une valeur prescriptive, de sorte que ses signataires, notamment l'Education nationale et le monde économique, soient engagés par leur signature* »⁽²⁶⁶⁾.

⁽²⁶³⁾ Cour des comptes, *La formation professionnelle tout au long de la vie*, rapport public thématique, octobre 2008.

⁽²⁶⁴⁾ VERDIER Eric, *op.cit.*

⁽²⁶⁵⁾ MENSIA et ARF, *L'ambition des régions pour un service public régional de la formation professionnelle, bilan et perspectives*, décembre 2008, < www.arf.asso.fr >.

⁽²⁶⁶⁾ CARLE Jean-Claude, SEILLER Bernard, *Formation professionnelle : le droit de savoir*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle du Sénat, n° 365, 4 juillet 2007.

Cette solution aurait l'avantage d'obliger l'Etat à implanter les emplois en correspondance avec le PRDF. Mais elle aurait une conséquence majeure : en enlevant à l'Education nationale la seule responsabilité qui lui reste – l'affectation des enseignants – elle conduirait insidieusement à une régionalisation de l'enseignement professionnel. Cette hypothèse figure d'ailleurs dans la liste des très nombreuses questions auxquelles le Comité pour la réforme des collectivités territoriales estimait devoir apporter des réponses : « *Y a-t-il de nouvelles compétences de l'Etat à transférer aux collectivités locales (par exemple l'ensemble de la formation professionnelle aux régions) ?* »⁽²⁶⁷⁾ »

4 • Orientation

L'orientation est définie par le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) « *comme un ensemble de services visant à aider tous les citoyens, quel que soit leur âge à prendre des décisions conscientes en termes d'éducation, de formation et de profession et à gérer leur carrière à toutes les étapes de leur vie* ».

Les régions, responsables de la formation professionnelle, sont aussi chargées de coordonner sur leur territoire le réseau d'accueil, d'information et d'orientation. Les dispositifs d'orientation sont multiples et conçus chacun dans une logique de publics : réseau des centres d'information et d'orientation (CIO) de l'Education nationale, services communs universitaires d'information, d'orientation et d'insertion professionnelle (SCUIO-IP), réseau des Missions locales pour les jeunes de 16 à 25 ans, réseau des agences ANPE (intégrées dans les Pôles Emploi depuis le 1^{er} janvier 2009), services d'orientation professionnelle de l'AFPA etc.

La question du rattachement des CIO à la région revient dans l'actualité. Leur transfert avait été décidé en 2003 dans le cadre de l'acte II de la décentralisation. Le gouvernement a, par la suite, reculé sous la pression des professionnels concernés et des autres personnels d'éducation. Ce transfert est à nouveau proposé dans plusieurs rapports. Pour le député Frédéric Reiss⁽²⁶⁸⁾, les centres d'information et d'orientation doivent être rattachés aux régions. Les CIO « *nouvelle génération* » qu'il propose devraient aussi assurer la coordination locale du recensement des jeunes sortis du système scolaire sans qualification et travailler au plus près des acteurs des bassins d'emploi. Le métier des conseillers d'orientation psychologues – qui ne seraient plus recrutés avec une

⁽²⁶⁷⁾ Le Comité pour la réforme des collectivités territoriales, placé sous la présidence d'Edouard Balladur, a été installé le 22 octobre 2008. < www.reformedescollectiviteslocales.fr >.

⁽²⁶⁸⁾ REISS Frédéric, *Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2008*, Assemblée nationale, 11 octobre 2007.

licence de psychologie – devrait être centré « sur la mission de faire connaître le monde économique, les entreprises, les formations et leurs possibilités d'insertion professionnelle ». Le sénateur Jean-Claude Carle, dans un rapport sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle ⁽²⁶⁹⁾ propose de « confier à la région la coordination de l'ensemble des acteurs de l'accueil, de l'information et de l'orientation, y compris les CIO, qu'il convient de transférer à la région ». Le rapport Lambert sur la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités ⁽²⁷⁰⁾ préconise de « confier au seul niveau régional l'information et l'orientation des jeunes ». Le Haut conseil de l'éducation (HCE), dans un rapport très critique sur l'orientation scolaire ⁽²⁷¹⁾, dégage quatre priorités et en premier lieu « faire prendre en charge les missions d'accueil et d'information par les régions ». Les inspections générales avaient avancé une autre solution : la création d'établissements publics régionaux avec des conseils d'administration restreints associant l'Etat et la région ⁽²⁷²⁾.

L'orientation des élèves présente des particularités qu'il convient de souligner. Le droit au conseil en orientation et à l'information sur les enseignements et les professions est défini par la loi d'orientation du 10 juillet 1989 comme partie intégrante du droit à l'éducation. L'orientation ne se limite pas aux procédures d'affectation dans telle ou telle section, dans telle ou telle formation. Elle est une démarche éducative, continue et progressive, globale, qui doit commencer dès le début du collège et se poursuivre au lycée et dans l'enseignement supérieur. L'éducation à l'orientation a pour but de faire acquérir aux élèves les compétences et les savoirs qui leur permettront d'exercer leur autonomie tout au long de la vie et de s'insérer professionnellement et socialement. Elle fait partie intégrante des apprentissages scolaires. Inscrite dans les textes depuis 1996 ⁽²⁷³⁾, l'éducation à l'orientation a tardé à se mettre en place. Le socle commun de connaissances et de compétences ⁽²⁷⁴⁾ constitue un levier majeur pour son développement effectif durant le temps scolaire. A condition toutefois que les enseignants soient formés en conséquence, que l'organisation de leur service

⁽²⁶⁹⁾ CARLE Jean-Claude, SEILLER Bernard, *Formation professionnelle : le droit de savoir*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle du Sénat, n° 365, 4 juillet 2007.

⁽²⁷⁰⁾ LAMBERT Alain, *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales, rapport au Premier ministre*, Révision générale des politiques publiques, décembre 2007.

⁽²⁷¹⁾ Haut conseil de l'éducation, *L'orientation scolaire, Bilan des résultats de l'Ecole - 2008*. Il est proposé par ailleurs de redéfinir la fonction de conseil en orientation, de donner aux professeurs toute leur place dans l'orientation, de renforcer l'éducation à l'orientation pour aider les élèves à faire des choix.

⁽²⁷²⁾ BARGAS Didier, DENQUIN Robert et al. *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation*, rapport conjoint I.G.E.N. - I.G.A.E.N. n° 2005-101, octobre 2005.

⁽²⁷³⁾ Circulaire du 31 juillet 1996 : mise en oeuvre de l'expérimentation sur l'éducation à l'orientation au collège.

⁽²⁷⁴⁾ Le 7^e pilier intitulé « Autonomie et initiative » précise notamment que « chaque élève doit connaître les processus d'apprentissage, ses propres points forts et faiblesses ; connaître l'environnement économique, l'entreprise, les métiers de secteurs et de niveaux de qualification variés ainsi que les parcours de formation correspondants et les possibilités de s'y intégrer. Il doit être capable de savoir choisir un parcours de formation, première étape de la formation tout au long de la vie. »

inclue cette dimension et que la mise en œuvre du socle commun soit soutenue par une réelle volonté politique. L'option « *découverte professionnelle* » de 3 heures hebdomadaires en classe de 3^e, instaurée en 2005, était restée facultative. A la rentrée 2009 devrait se généraliser au collège, dès la classe de 5^e, un *parcours de découverte des métiers et des formations*, qui sera poursuivi au lycée et s'intégrera dans le dispositif d'*orientation active* ⁽²⁷⁵⁾. La loi LRU ⁽²⁷⁶⁾ a ajouté l'orientation et l'insertion professionnelle parmi les missions du service public de l'enseignement supérieur.

Un rapport du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) ⁽²⁷⁷⁾ rappelle par ailleurs que les pratiques concrètes de l'orientation visent à faire coïncider demandes individuelles et contraintes émanant tant de l'offre de formation disponible que des possibilités d'insertion professionnelle. Cela implique non seulement de disposer d'une information complète et fiable sur les formations et leurs débouchés, mais aussi de pouvoir assurer aux élèves un conseil leur permettant de se repérer dans des informations multiples pour construire leur parcours de formation. Dans l'institution scolaire, à côté des experts que sont les conseillers d'orientation psychologues, d'autres acteurs contribuent à l'orientation des élèves, les enseignants et notamment les professeurs principaux, ainsi que les chefs d'établissement. Le seul transfert aux régions des CIO et de leurs personnels suffirait-il à mettre un terme aux critiques, fondées ou non, qui se focalisent sur l'orientation scolaire ?

Le Haut conseil de l'évaluation de l'Ecole (HCEE) proposait en mars 2004 de renforcer les relations entre les personnels de l'éducation et les autres personnels chargés de l'information et l'orientation en mutualisant les outils et les informations ⁽²⁷⁸⁾. Les régions prennent déjà de nombreuses initiatives dans le champ de l'orientation – principalement dans son volet information – qui concernent le public des élèves et des étudiants, la plus avancée étant *Aquitaine Cap métiers* ⁽²⁷⁹⁾. Elles font preuve d'un réel volontarisme, dans une logique partenariale notamment avec l'Etat. Faute de véritable évaluation, il est cependant difficile de dire aujourd'hui si ce partenariat est performant et on observe sur le terrain des juxtapositions d'initiatives créant parfois des tensions entre les acteurs ⁽²⁸⁰⁾.

⁽²⁷⁵⁾ Circulaires n° 2008-092 du 11 juillet 2008 relative au parcours de découverte des métiers et des formations et n° 2009-1002 du 26 janvier 2009 relative à l'orientation active.

⁽²⁷⁶⁾ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

⁽²⁷⁷⁾ CEREQ, « Acteurs et territoires de l'orientation scolaire, un exemple aquitain », *Bref*, n° 256, septembre 2008.

⁽²⁷⁸⁾ Haut conseil de l'évaluation de l'Ecole, *L'évaluation de l'orientation à la fin du collège et au lycée*, avis n° 12, mars 2004.

⁽²⁷⁹⁾ Cf. page 71.

⁽²⁸⁰⁾ MELLON Patrick, « La carte des formations, l'orientation, l'affectation des élèves, l'insertion professionnelle sont en pleine évolution. Quel équilibre nouveau et plus efficace peut-on envisager ? », Actes du XXX^e colloque de l'AFAE, « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », *Revue Administration et éducation*, n° 2008-3, octobre 2008.

5 • Quelques repères fondamentaux

Il semble nécessaire de rappeler quelques repères fondamentaux pour la formation professionnelle initiale : la dimension européenne, la question de l'égalité devant la formation et la cohérence de l'ensemble du dispositif. Ces différents éléments devraient contribuer à cadrer les évolutions à venir.

Tout d'abord, les objectifs de Lisbonne ⁽²⁸¹⁾ visent à établir un continuum d'éducation et de formation tout au long de la vie pour renforcer la compétitivité de l'Europe et « *favoriser la transition vers une société basée sur la connaissance* ». La formation doit désormais être pensée comme un processus de développement continu – tout au long de la vie – des compétences et qualifications, qui se construit en emploi et hors emploi. Le « *lifelong learning* » implique une continuité entre formation initiale et formation continue, dans une logique de construction de parcours professionnels. Les *lycées des métiers*, en regroupant des formations sous statut scolaire, par apprentissage, les processus de VAE et des formations continues, pourraient contribuer à cette continuité.

Un des enjeux essentiels est celui de l'égalité d'accès à la formation. Dans le second cycle du secondaire, l'orientation se caractérise par des disparités sociales très marquées. Même à résultats scolaires comparables, l'orientation varie en fonction de la profession des parents et de leurs diplômes ⁽²⁸²⁾. Le Conseil d'orientation pour l'emploi, qui fait de nombreuses propositions pour l'orientation scolaire et professionnelles des jeunes « *rappelle le rôle fondamental de l'Etat dans l'accompagnement des jeunes, qui doit faire en sorte que chaque élève, en fonction de ses intérêts et de ses compétences, et en disposant de la meilleure information possible sur les filières et leurs débouchés, puisse avoir accès à la formation de son choix* » ⁽²⁸³⁾. Par son organisation même, le système de formation professionnelle tend à accuser les inégalités entre les mieux formés, qui bénéficient en général d'un accès aisé et régulier aux dispositifs de formation, et les moins formés, pour lesquels l'accès aux formations se révèle plus irrégulier et difficile ⁽²⁸⁴⁾. Il est donc essentiel de renforcer les efforts du système éducatif pour élever le niveau général de formation et d'ouvrir plus largement l'accès à la formation continue pour tous les salariés afin de sécuriser les parcours

⁽²⁸¹⁾ Le conseil européen de Lisbonne (mars 2000) a fixé un objectif stratégique visant à faire de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». Le programme de travail *Education & formation 2010* est au cœur de la stratégie de Lisbonne.

⁽²⁸²⁾ Haut conseil de l'éducation, *L'orientation scolaire, Bilan des résultats de l'Ecole - 2008*.

⁽²⁸³⁾ *L'orientation scolaire et professionnelle des jeunes*, propositions du Conseil d'orientation pour l'emploi, 20 janvier 2009, < www.coe.gouv.fr >.

⁽²⁸⁴⁾ Cour des comptes, *La formation professionnelle tout au long de la vie*, rapport public thématique, octobre 2008.

professionnels. L'idée d'une formation initiale différée, proposée par les partenaires sociaux, va dans ce sens ⁽²⁸⁵⁾.

Parler d'égalité, c'est aussi refuser une hiérarchisation entre les différentes voies de formation initiale. L'enseignement professionnel souffre d'une image dévalorisée, renforcée par une orientation encore trop souvent subie vers des filières ou des formations que les élèves n'ont pas choisies. La création des baccalauréats professionnels et les possibilités de poursuite d'études – qu'il faudrait pouvoir renforcer – dans les filières professionnelles de l'enseignement supérieur avaient au contraire pour but d'affirmer une égale dignité des différentes voies de formation. Le président Sarkozy n'a-t-il pas appelé à briser le « *cloisonnement absurde* » entre ce qui est manuel et ce qui est intellectuel « *pour que les filières professionnelles soient reconnues comme des filières d'excellence au même titre que les autres* » ⁽²⁸⁶⁾ ?

Enfin se pose la question de la cohérence nationale des politiques de formation professionnelle. Tout en affirmant le niveau régional comme le cadre de référence pour la définition d'une stratégie de l'ensemble des acteurs, différents rapports insistent sur la nécessité d'une régulation nationale. La mission sénatoriale sur le fonctionnement des dispositifs de formation souhaite « *une approche interministérielle cohérente de l'ensemble des enjeux de la formation* ». Elle propose de « *renforcer la coordination de la politique de l'Etat en plaçant sous l'autorité du premier ministre un secrétaire d'Etat ou un haut commissaire chargé de coordonner l'action des administrations compétentes en matière de formation professionnelle initiale et continue, ou le cas échéant en désignant le ministre de l'Education nationale comme chef de file de la politique transversale de formation professionnelle* » ⁽²⁸⁷⁾. La Cour des comptes préconise qu'en matière de formation professionnelle initiale, les compétences du Conseil national de la formation tout au long de la vie (CNFTLV) ne se limitent pas à l'apprentissage mais soient étendues à l'enseignement professionnel « *afin d'assurer la nécessaire unité de vue sur ces deux domaines de la formation professionnelle* ».

⁽²⁸⁵⁾ L'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 janvier 2009 reprend une proposition déjà contenue dans l'accord interprofessionnel de 2003 : « *Dans un souci d'équité, les salariés, qui ont arrêté leur formation initiale avant le premier cycle de l'enseignement supérieur, et en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue, et qui souhaitent poursuivre ultérieurement des études en vue d'une promotion sociale, devraient avoir accès à une ou des formation(s) qualifiante(s) ou diplômante(s) d'une durée totale maximale d'un an, mise(s) en oeuvre notamment dans le cadre du congé individuel de formation.* »

⁽²⁸⁶⁾ Discours prononcé à Blois le 4 septembre 2007 < www.elysee.fr >.

⁽²⁸⁷⁾ CARLE Jean-Claude, SEILLER Bernard, *Formation professionnelle : le droit de savoir*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle du Sénat, n° 365, 4 juillet 2007.

B • L'autonomie des établissements

La question de l'autonomie des établissements est au cœur des propositions d'évolution du système éducatif. Le président Sarkozy avait, dès sa campagne, annoncé sa volonté de « *donner leur autonomie aux établissements scolaires* » en liant d'ailleurs cette réforme à « *la suppression à terme de la carte scolaire* »⁽²⁸⁸⁾. Le ministre de l'Éducation est chargé de mettre ces promesses en application. Cette même « *décision* » d'« *accorder plus d'autonomie aux établissements primaires et secondaires* », associée avec le libre choix de l'école par les familles, figure en bonne place dans le rapport Attali⁽²⁸⁹⁾. Les politiques d'autonomie scolaire se sont généralisées dans la plupart des pays européens. Mais que met-on sous le terme d'autonomie ? Et quels sont les enjeux ?

1 • Une autonomie très encadrée

Les premières réflexions sur l'autonomie des établissements ont débuté en France au milieu des années soixante-dix. Le statut d'établissement public local d'enseignement (EPLÉ), créé par les premières lois de décentralisation, fonde l'autonomie des établissements⁽²⁹⁰⁾. Ses règles générales de fonctionnement sont fixées par le décret du 30 août 1985. L'EPLÉ dispose de la personnalité juridique et d'un budget propre, d'un conseil d'administration doté de pouvoirs de décisions dans des domaines bien définis. Le contrôle opéré par les autorités de tutelle s'exerce *a posteriori*. La liste des domaines où s'exerce l'autonomie pédagogique et éducative de l'EPLÉ est fixée de façon limitative par l'article 2 du décret de 1985⁽²⁹¹⁾. En dépit de la longueur et de l'importance

⁽²⁸⁸⁾ Intervention de Nicolas Sarkozy, président de l'UMP, à la *Convention pour la France d'après – Éducation : le devoir de réussite*, 22 février 2006.

⁽²⁸⁹⁾ ATTALI Jacques, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, La Documentation française, janvier 2008.

⁽²⁹⁰⁾ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 modifiée portant répartition des compétences entre les communes, les départements et l'État.

⁽²⁹¹⁾ Selon l'article 2 du décret n° 85-924 du 30 août 1985 modifié : « Les collèges, les lycées, les établissements d'éducation spéciale disposent, en matière pédagogique et éducative, d'une autonomie qui porte sur :

- l'organisation de l'établissement en classes et groupes d'élèves ainsi que les modalités de répartition des élèves ;
- l'emploi des dotations horaires en heures d'enseignement mises à disposition de l'établissement dans le respect des obligations résultant des horaires réglementaires ;
- l'organisation du temps scolaire et les modalités de la vie scolaire ;
- la préparation de l'orientation ainsi que l'insertion sociale et professionnelle des élèves ;
- la définition, compte tenu des schémas régionaux, des actions de formation complémentaire et de formation continue destinée aux jeunes et aux adultes ;
- l'ouverture de l'établissement sur son environnement social, culturel et économique ;
- 7 • le choix de sujets d'études spécifiques à l'établissement, en particulier pour compléter ceux qui figurent aux programmes nationaux ;
- sous réserve de l'accord des familles pour les élèves mineurs, les activités facultatives qui concourent à l'action éducative organisées à l'initiative de l'établissement à l'intention des élèves ainsi que les actions d'accompagnement pour la mise en œuvre des dispositifs de réussite éducative définis par l'article 128 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. »

des domaines énumérés, les textes traduisent une conception restrictive de l'autonomie conférée aux EPLE. Celle-ci est en effet strictement encadrée puisque la loi prévoit que le conseil d'administration fixe « *dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et des objectifs définis par les autorités compétentes de l'Etat, les principes de mise en œuvre de l'autonomie éducative et pédagogique* »⁽²⁹²⁾ dont il dispose. Trois autres tâches essentielles sont reconnues au conseil d'administration par la loi : la définition et le vote du règlement intérieur, le vote du budget annuel et l'adoption du projet d'établissement. Il se prononce sur le contrat d'objectifs conclu entre l'établissement et les autorités académiques.

Qu'en est-il en pratique ? L'autonomie de l'EPLE repose sur des moyens, constitués par une dotation en heures d'enseignement ou dotation horaire globale (DHG) et s'exprime à travers le projet d'établissement, qui devrait assurer la cohérence des objectifs poursuivis et des actions mises en œuvre. De nouveaux champs d'autonomie ont été ouverts avec des dispositifs pédagogiques innovants qui permettent un travail d'équipe : itinéraires de découverte (IDD) et programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) au collège, travaux personnels encadrés (TPE) – qui seront supprimés en terminale à la rentrée 2005 – au lycée, projets pluridisciplinaires à caractère professionnel (PPCP) au lycée professionnel.

En ce qui concerne les projets d'établissement, un bilan en demi-teinte a été fait dans un chapitre précédent, avec toutefois le constat d'évolutions positives récentes des projets dans leur approche, leurs ambitions et leurs contenus⁽²⁹³⁾.

Les diverses tentatives pour donner aux établissements des marges de liberté horaire ont, selon l'Inspection générale de l'Education nationale, plus ou moins échoué. Elle constatait en 2001 que « *l'autonomie des établissements ne résiste guère aux tendances profondes du système à la centralisation et à l'uniformisation, sauf à développer une très forte volonté tant des autorités politiques et académiques que des établissements eux-mêmes* »⁽²⁹⁴⁾. La Cour des comptes évaluait en 2003 les marges de manœuvre des établissements du second degré à environ 5 % de leur dotation horaire⁽²⁹⁵⁾. Ces marges tendent encore à diminuer. Les « *heures non affectées* » destinées à faciliter la mise en place de projets ont été supprimées ou réduites⁽²⁹⁶⁾. Les rectorats ont tendance à privilégier la

⁽²⁹²⁾ Article 15-8 de la loi du 22 juillet 1983.

⁽²⁹³⁾ Cf. page 30.

⁽²⁹⁴⁾ BALADIER Louis et al. *L'autonomie de l'EPLE en question dans la relation entre l'autorité académique et l'établissement scolaire*, rapport IGEN, novembre 2001.

⁽²⁹⁵⁾ Cour des comptes, *La gestion du système éducatif*, rapport au président de la République, avril 2003.

⁽²⁹⁶⁾ L'heure non affectée qui figurait initialement en 2004 dans le projet de grille horaire de la classe de 3^e a été supprimée ; les deux heures non affectées au cycle central du collège ont été réduites de moitié en 2006 pour renforcer les moyens des réseaux ambition réussite.

structure – et donc le redoublement – plutôt que l'aide individuelle dans l'attribution de la DHG. Les suppressions d'emplois réduisent aussi les marges de souplesse. Seuls les établissements de l'éducation prioritaire et particulièrement les *réseaux ambition réussite* disposent de véritables marges de manœuvre pour conduire leurs projets. D'autre part, le déferlement de textes restreint de manière dommageable l'autonomie des établissements et en parasite l'exercice ⁽²⁹⁷⁾. Nombreux sont les personnels de direction qui se plaignent de l'inflation de circulaires et instructions diverses, en un mot de « *harcèlement textuel* » auquel ils sont exposés, paradoxalement, alors que le discours dominant affiché par l'institution privilégie l'autonomie ⁽²⁹⁸⁾. La Charte des pratiques de pilotage de l'EPLE négociée avec le ministère par le SNPDEN, principal syndicat de chefs d'établissement, rappelle ces principes ⁽²⁹⁹⁾.

Cependant, le rapport Pochard signale que certains établissements ne s'en sont pas moins montrés capables d'utiliser les marges de liberté qui leur étaient laissées ou même de s'en créer. Il existerait « *une zone grise où prospèrent des initiatives souvent heureuses d'organisation pédagogique, grâce à des équipes d'enseignants entreprenantes ou à des chefs d'établissement et des directeurs d'école audacieux* ⁽³⁰⁰⁾. »

Pour Hélène Buisson-Fenet, la transformation de l'établissement en unité autonome du service éducatif reste inachevée : « *Le schéma bureaucratique ne s'efface pas au profit d'un modèle professionnel dans lequel le chef d'établissement exercerait ses fonctions davantage comme un leader pédagogique que comme un administrateur délégué du pouvoir central ; en revanche, le développement d'un référentiel de quasi-marché (différenciation de l'offre d'enseignement, élargissement du choix parental) accompagne à la fois l'injonction faite aux cadres intermédiaires à engager leur subjectivité dans la mobilisation d'équipe et le renforcement d'une régulation de contrôle par de nouveaux instruments d'évaluation ex post* » ⁽³⁰¹⁾.

Deux dispositions introduites par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École d'avril 2005 pourraient contribuer à des évolutions : d'une part, la conclusion d'un contrat d'objectifs entre l'établissement et l'autorité académique, contrat définissant des objectifs à atteindre en 3 à 5 ans, établi en cohérence avec le projet d'établissement ; d'autre part, la possibilité de prévoir

⁽²⁹⁷⁾ MAMOU Gérard, « Les chefs d'établissement du second degré » in *Le système éducatif en France*, TOULEMONDE Bernard (dir), La Documentation française, coll. Les notices, 2006.

⁽²⁹⁸⁾ L'EPLE et ses missions, rapport conjoint IGEN – IGAENR à monsieur le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, n° 2006-100, décembre 2006.

⁽²⁹⁹⁾ *Relevé de conclusions sur la situation des personnels de direction*, note de service du 24 janvier 2007, BO n° 8 du 22 février 2007.

⁽³⁰⁰⁾ POCHARD Marcel, *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, rapport au ministre de l'Éducation nationale, février 2008.

⁽³⁰¹⁾ BUISSON-FENET Hélène, *L'administration de l'Éducation nationale*, PUF, 2008, coll. Que sais-je ? n°1957.

dans le projet d'établissement des expérimentations dans le domaine pédagogique ⁽³⁰²⁾. Aucun bilan de ces expérimentations n'a encore été établi par le Haut conseil de l'éducation.

2 • Autonomie et collectivités locales

Avec la décentralisation et le transfert aux collectivités de nouvelles compétences, l'EPL se trouve désormais au carrefour des politiques éducatives de l'Etat et de la collectivité territoriale. Pour ce qui concerne l'accueil, la restauration et l'hébergement, la loi du 13 août 2004 a prévu qu'une convention passée entre l'établissement et, selon le cas, le conseil général ou le conseil régional précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives ⁽³⁰³⁾.

Mais qu'en est-il en dehors du cadre strict des compétences transférées avec l'acte II de la décentralisation ? Certaines conventions locales d'établissement intègrent des modalités d'intervention plus larges et en particulier un accompagnement des projets éducatifs et pédagogiques. Il est évident que les collectivités territoriales sont prêtes à faire d'importants investissements dans le domaine pédagogique et éducatif et que c'est d'elles que proviennent aujourd'hui les principales marges financières dont disposent les EPLE. Les chefs d'établissement n'hésitent d'ailleurs pas à solliciter leur concours, ouvrant ainsi une brèche que certaines collectivités pourraient exploiter pour entrer un peu plus dans le champ de l'action pédagogique. A l'opposé, certaines collectivités ont une politique d'actions volontaires qu'elles définissent unilatéralement comme prioritaires avec le risque d'une inadéquation de l'offre par rapport aux besoins de l'établissement. Qu'en est-il alors de l'autonomie de l'établissement ? Ces constats conduisent Jean-Paul Delahaye, IGEN, à s'interroger : « *Ne conviendrait-il pas mieux d'assujettir l'offre aux besoins exprimés à travers le projet d'établissement dans une logique de contrat d'objectifs, comme le font déjà certaines collectivités ? Par ailleurs, n'y a-t-il pas un risque de voir apparaître une certaine incohérence dans l'attribution des crédits d'Etat et de ceux des collectivités territoriales en l'absence de liens, voire en cas de désaccord, entre l'autorité académique et la collectivité de rattachement ? Ainsi ne serait-il pas souhaitable d'envisager une perspective de contractualisation tripartite (EPL/Etat/collectivité) ⁽³⁰⁴⁾ qui permettrait de mettre en synergie les réponses de*

⁽³⁰²⁾ Art. L.401-1 du code de l'éducation.

⁽³⁰³⁾ Le président du conseil général ou régional s'adresse directement au chef d'établissement pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement : « *Il lui fait connaître les objectifs fixés par la collectivité de rattachement et les moyens que celle-ci alloue à cet effet à l'établissement. Le chef d'établissement est chargé de mettre en œuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces moyens.* » (Article L. 421-23 du code de l'éducation).

⁽³⁰⁴⁾ La collectivité de rattachement est simplement « informée » du contenu du contrat d'objectifs, un mois avant l'examen du projet par le conseil d'administration.

la collectivité et de l'autorité académique aux besoins exprimés par l'EPLE dans le cadre d'une politique qui s'inscrit concrètement dans une véritable démarche de projet ? ⁽³⁰⁵⁾ »

Si cette solution peut susciter des réticences, l'objectif est bien de permettre la mise en œuvre du projet d'établissement élaboré par la communauté éducative, en réponse à des besoins identifiés, en respectant l'autonomie de l'EPLE et les compétences des uns et des autres.

C'est dans ce cadre conventionnel que peuvent se nouer les partenariats avec les collectivités et les associations pour l'animation de la vie culturelle et la mise en œuvre d'une stratégie éducative locale.

3 • Les établissements de l'enseignement agricole

Les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLA) sont aussi des EPLE. Certaines différences quant aux dispositions statutaires inscrites dans le code rural ont des conséquences sur l'exercice de l'autonomie de l'établissement. Les EPLA se caractérisent par des missions définies plus largement et incluant l'animation rurale et le développement des territoires ruraux. L'EPLA regroupe généralement plusieurs centres qui disposent chacun de l'autonomie éducative et pédagogique : un ou plusieurs lycées (LEGTA ou LPA), un ou plusieurs centres de formation d'apprentis (CFA), un ou plusieurs ateliers technologiques ou exploitations agricoles, qui peuvent être implantés dans des lieux différents. Très ancrés dans les territoires, au service du monde agricole et rural, les EPLA ont aussi la particularité d'une plus grande autonomie dans leur fonctionnement. Une partie importante de la dotation horaire annuelle (8 %) est affectée aux missions autres que l'enseignement. D'autre part, le conseil d'administration élit son président en son sein parmi les personnes extérieures à l'établissement. Conséquence de la proximité avec le milieu professionnel, la présidence du CA est souvent assurée par des professionnels issus du monde agricole. Leur plus grande autonomie de fonctionnement conduit à une diversité des statuts des personnels enseignants (dont des ingénieurs et directeurs d'exploitation) et à une proportion élevée de contractuels dont certains exerçant à temps incomplet. La fonction de directeur d'établissement est un statut d'emploi ouvert à une pluralité de corps de fonctionnaires du ministère de l'agriculture.

⁽³⁰⁵⁾ DELAHAYE Jean-Paul, CARBAJO Pierre, « Projets, contrats d'objectifs des établissements et décentralisation », Actes du XXX^e colloque de l'AFAE, « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », *Revue Administration et éducation*, n° 2008-3, octobre 2008.

Les EPLEA ont souvent été considérés comme des laboratoires d'innovation pédagogique – mais ils sont aussi touchés dans une période récente par des restrictions budgétaires. Le lien très fort des EPLEA avec le monde agricole et leur ancrage dans le territoire rural leur confèrent une originalité évidente par rapport aux autres établissements d'enseignement. Peuvent-ils cependant être érigés en modèle pour des contextes et des environnements différents ?

4 • L'autonomie scolaire en Europe

L'unité européenne Eurydice a publié en 2007 un document sur les politiques et les mécanismes de mise en œuvre de l'autonomie scolaire en Europe ⁽³⁰⁶⁾. Les politiques d'autonomie scolaire apparaissent aujourd'hui largement généralisées dans les pays européens. Ce mouvement, d'abord limité à quelques pays pionniers, s'est graduellement imposé à partir des années 1990. La décennie actuelle semble marquer un renforcement des pouvoirs conférés aux établissements. Qualifiée de « *concept ombrelle* », l'autonomie scolaire se rattache à plusieurs écoles de pensée qui ont plus ou moins fortement influencé, selon les périodes, les mesures mises en œuvre. Les années 1980 sont marquées par la thématique de la démocratie participative. Durant la décennie 1990, s'y adjoint un souci prégnant d'efficacité dans la gestion des administrations, dans un contexte de contrôle des dépenses publiques. Dans la majorité des pays, l'autonomie scolaire est désormais conçue comme un outil exclusivement au service de l'amélioration de la qualité de l'éducation. Ces réformes se sont imposées aux établissements dans des cadres légaux nationaux, selon un modèle de type descendant (*top-down*), et ne résultent pas d'une demande d'autonomie de la part des acteurs.

Le contenu de l'autonomie et les catégories de décideurs varient de façon conséquente entre les différents pays. Une autonomie (même limitée) pour effectuer les dépenses de fonctionnement s'observe dans une grande majorité de pays. Le degré d'autonomie pour gérer les ressources humaines est très variable, plus fréquent pour les personnels non enseignants que pour les chefs d'établissement et les enseignants. Dans la très grande majorité des pays européens, l'autonomie scolaire s'est accompagnée de la création au sein des établissements de nouvelles instances de gouvernance intervenant à titre décisionnaire ou consultatif. Leurs attributions et leurs compositions sont le plus souvent définies, de façon obligatoire, par les dispositions législatives ou administratives qui encadrent le transfert de compétences vers les établissements. On assiste à une montée en charge du principe de responsabilisation avec le développement d'instruments d'évaluation.

⁽³⁰⁶⁾ L'autonomie scolaire en Europe. Politiques et mécanismes de mise en œuvre, EURYDICE, Commission européenne, décembre 2007, < www.eurydice.org >.

5 • L'OCDE au chevet de l'École ?

L'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) a développé sa propre vision de la direction des établissements scolaires. Elle a rédigé des rapports sur la direction des établissements scolaires (« *school leadership* ») sur la base des rapports nationaux établis par les États. L'OCDE montre que la question de la direction est placée en tête des agendas politiques en matière éducative ⁽³⁰⁷⁾ dans de nombreux pays. L'OCDE prend parti pour une plus grande autonomie des chefs d'établissement dans la direction des établissements, le développement du travail en équipe, le processus de suivi, d'évaluation et de perfectionnement professionnel des enseignants. Les chefs d'établissement doivent pouvoir, selon l'OCDE, fixer des objectifs et sont dans « *l'obligation de rendre compte* ». L'OCDE recommande aussi de renforcer « *les capacités de gestion financière des équipes dirigeantes des établissements scolaires* ».

L'OCDE recommande encore de construire des équipes de direction mais aussi que ces personnels soient mieux formés et mieux rémunérés.

La vision stratégique pour l'instant défendue par l'OCDE risque de placer l'établissement sous la pression des décideurs et de soumettre son fonctionnement à des financements liés aux évaluations des résultats des élèves et des personnels. Mais l'OCDE reflète aussi un modèle dominant, celui de systèmes scolaires fortement décentralisés, où les établissements sont dotés d'une autonomie qui peut parfois dériver vers la concurrence, où les personnels enseignants sont parfois recrutés par les chefs d'établissements, où les régions ou les municipalités font office d'employeurs privés.

6 • Que faut-il entendre par « plus d'autonomie » ?

Malgré la fortune du terme, l'autonomie reste un concept flou ⁽³⁰⁸⁾. Certains préfèrent d'ailleurs parler de « *responsabilisation des établissements et des écoles* ». L'idée de donner plus d'autonomie aux établissements est très présente dans le vocabulaire politique, mais que faut-il entendre par là ?

S'agit-il d'accroître l'autonomie éducative et pédagogique en considérant que l'effet établissement joue un rôle déterminant dans la réussite des élèves ? Les comparaisons internationales montrent que l'octroi des marges de manœuvre importantes dans l'élaboration des programmes scolaires est associé positivement à la fois au niveau général des élèves et à la production d'une élite scolaire,

⁽³⁰⁷⁾ PONT Beatriz et al., *Améliorer la direction des établissements scolaires*, vol. 1 et 2, Editions de l'OCDE, 2008.

⁽³⁰⁸⁾ *Rapport annuel des inspections générales 2007*, rapport conjoint I.G.E.N. – I.G.A.E.N.R., La Documentation française, 2008.

le modèle du « *programme par objectifs* » étant en lien avec les performances les plus élevées ⁽³⁰⁹⁾. Mais elles montrent aussi que toute délégation de pouvoir vers le local se traduit par des disparités d'origine sociale accrues. Ce sont les organisations caractérisées par des programmes scolaires et des certifications centralisées qui sont les moins marquées par les inégalités sociales.

Le rapport Thélot proposait d'accroître la capacité d'action des établissements en termes de marge de manœuvre financière et pédagogique et pour cela de définir la dotation horaire globale de chaque établissement à partir de trois « *corbeilles* » : une dotation identique pour tous permettant d'assurer les enseignements communs ; 8 à 10 % de la DHG laissés à son libre usage contractualisé ; une dotation supplémentaire (qui pourrait aller de 0 % à 25 % de DHG) dévolue sur critères spécifiques de manière à promouvoir la mixité sociale et le soutien des élèves les plus défavorisés ⁽³¹⁰⁾.

Le rapport Pochard propose de s'engager dans la voie d'une plus grande autonomie pédagogique des établissements ⁽³¹¹⁾ : « *Il ne s'agit pas de déréglementer, mais d'autoriser et encourager les initiatives locales, seules capables de prendre en compte la diversité des publics et des ressources existantes... avec une limite stricte, qui est et doit demeurer celle des contenus d'enseignement, et donc des programmes.* »

S'agit-il de donner aux établissements davantage de responsabilités en matière de gestion des ressources humaines ? L'EPLÉ est sur le plan fonctionnel le premier niveau de gestion des ressources humaines pour les personnels qui y travaillent. L'organisation des services, les horaires, la fixation d'objectifs individuels et collectifs, les entretiens annuels en vue de la notation, la formation de proximité relèvent de la responsabilité du chef d'établissement. Celui-ci assure aussi depuis 2005 la gestion des remplacements de courte durée ⁽³¹²⁾.

Les responsabilités des EPLÉ en matière de gestion des personnels sont réduites. Ils recrutent depuis 2003 des assistants d'éducation en fonction des missions qui leur seront confiées, des assistants pédagogiques et depuis 2005 des *emplois vie scolaire* – y compris pour les écoles – sous contrat de droit privé. Les chefs d'établissement interviennent peu dans le déroulement de carrière des enseignants : ils attribuent une note administrative qui évalue en principe « *l'assiduité* », le « *rayonnement* » et « *l'autorité* » du professeur. De plus en plus,

⁽³⁰⁹⁾ Cf. pages 78 et 79.

⁽³¹⁰⁾ THELOT Claude, *Pour la réussite de tous les élèves*, rapport de la commission du Débat national sur l'avenir de l'Ecole, La Documentation française, 2004.

⁽³¹¹⁾ POCHARD Marcel, *Libre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, rapport au ministre de l'Education nationale, février 2008.

⁽³¹²⁾ Le décret du 26 août 2005 prévoit que le chef d'établissement élabore, en concertation avec les équipes pédagogiques, un protocole pour les remplacements de courte durée.

l'inspection individuelle qui aboutit à l'attribution de la note pédagogique « *se réalise en concertation étroite avec le chef d'établissement* »⁽³¹³⁾. L'affectation des enseignants relève des administrations déconcentrées, après avis des commissions administratives paritaires. Dans certains cas, les affectations sont prononcées en fonction de profils prédéterminés en adéquation avec le projet d'établissement. C'est justifié lorsqu'il s'agit de recruter les « *enseignants référents* » des *réseaux ambition réussite*. Le rapport Pochard recommande d'utiliser plus couramment ces postes à profil particulier : « *Tout ou partie des postes de certains collèges ou écoles particulièrement difficiles pourraient être à profil particulier et devraient être pourvus par une procédure ad hoc impliquant fortement le chef d'établissement.* » Bernard Toulemonde suggère que les EPLE puissent recruter sur des postes de professeurs associés comme il y en a dans l'enseignement supérieur⁽³¹⁴⁾. Le rapport Attali va plus loin encore en proposant le recrutement des professeurs par les établissements à partir d'une liste de recrutement nationale⁽³¹⁵⁾.

S'agit-il d'une volonté de mise en concurrence des établissements ? Il est permis de s'interroger à ce sujet lorsque les discours sur la nécessité d'une plus grande autonomie y associent systématiquement la suppression de la carte scolaire. A plusieurs reprises, il a été question de rendre publiques les performances de chaque établissement et de chaque école afin de guider les familles dans leur choix. Agnès van Zanten s'est intéressée aux phénomènes de concurrence existant dans le système éducatif français concernant l'offre d'enseignement. La concurrence la plus vive est toujours autour de la ressource la plus importante que sont les élèves, concurrence pour avoir suffisamment d'élèves, mais surtout concurrence pour les « *meilleurs élèves* » et cela conduit les établissements à développer des stratégies pour les attirer⁽³¹⁶⁾. Une autonomie sans régulation conduirait à exacerber la situation de quasi-marché que l'on connaît déjà.

7 • Les conditions de l'autonomie

La vraie question que l'on devrait se poser est : en quoi et à quelle condition l'autonomie scolaire peut-elle être favorable aux élèves ?

L'autonomie n'est pas l'indépendance. Si l'administration centrale et les responsables académiques doivent être respectueux de l'autonomie des EPLE, ils doivent tout autant se montrer soucieux d'éviter que la diversité des approches

⁽³¹³⁾ Note de service n° 2005-089 du 17 juin 2005.

⁽³¹⁴⁾ *Collèges, lycées, autonomie, territoire, service public*, Actes du colloque SNPDEN - Ligue de l'Enseignement, 17 janvier 2007.

⁽³¹⁵⁾ ATTALI Jacques, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, La Documentation française, janvier 2008.

⁽³¹⁶⁾ *Collèges, lycées, autonomie, territoire, service public*, Actes du colloque SNPDEN - Ligue de l'Enseignement, 17 janvier 2007.

ne dérive en disparités non compatibles avec le principe d'unité du service public ⁽³¹⁷⁾.

L'autonomie ne se décrète pas. Il s'agit d'une compétence collective et, à ce titre, elle se construit et se forme. Il ne sert donc à rien de se cacher derrière la formule incantatoire de « *l'autonomie pédagogique* » si l'on ne met rien en place pour une « *pédagogie de l'autonomie* » ⁽³¹⁸⁾. En particulier, les EPLE et leurs responsables ont besoin d'être accompagnés suffisamment par l'institution spécialement au niveau académique, notamment pour tout ce qui concerne l'évaluation de la performance de leur établissement. Un rapport des inspections générales proposait de faire de l'inspecteur d'académie « *l'interlocuteur premier des établissements. Il est en effet suffisamment proche du terrain (ou doit le devenir) pour exercer effectivement les missions d'impulsion et d'évaluation* » ⁽³¹⁹⁾.

La dynamique de projet d'établissement s'appuie sur une démarche collective de l'ensemble de la communauté éducative pour son élaboration, suivie d'une délibération du conseil d'administration. Le conseil pédagogique, créé par la loi du 23 avril 2005 est l'instance où doit s'élaborer la partie pédagogique du projet d'établissement ⁽³²⁰⁾. Lieu privilégié d'une réflexion collégiale sur la mise en œuvre de l'autonomie pédagogique, il est donc un outil à promouvoir. Tout comme le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté doit contribuer à l'élaboration du projet pour ce qui concerne les actions de prévention.

Le pilotage de l'établissement nécessite pour fonctionner efficacement l'existence d'une équipe de direction complète, c'est-à-dire d'un chef d'établissement formé aux techniques de management et dont le rôle pédagogique soit affirmé et d'un pôle administratif renforcé. Cela pose la question de la taille critique d'un EPLE pour constituer une entité administrative et pédagogique opérationnelle et conduira sans doute à explorer diverses voies comme par exemple

⁽³¹⁷⁾ L'EPLE et ses missions, rapport conjoint IGEN – IGAENR à monsieur le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, n° 2006-100, décembre 2006.

⁽³¹⁸⁾ Ibid.

⁽³¹⁹⁾ La place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Éducation nationale, Rapport conjoint IGEN-I.G.A.E.N.R., n° 2006-054, juillet 2006.

⁽³²⁰⁾ L'article 38 de la loi du 23 avril 2005 institue un conseil pédagogique dans chaque EPLE, présidé par le chef d'établissement. Mais, grande innovation dans la logique administrative française, ce texte laisse à l'établissement une marge d'appréciation conséquente en ce qui concerne la composition, le fonctionnement et les attributions du conseil, qu'aucun décret n'est venu préciser. Les conseils pédagogiques réunissent donc au moins un professeur principal de chaque niveau d'enseignement, au moins un professeur par champ disciplinaire, un conseiller principal d'éducation et, dans les lycées et lycées professionnels, le chef des travaux.

« Conformément à la loi, le conseil pédagogique a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, notamment pour coordonner les enseignements, la notation et l'évaluation des activités scolaires. Il prépare la partie pédagogique du projet d'établissement. Dans ce cadre, le choix des sujets traités et du fonctionnement interne est laissé à l'appréciation du conseil pédagogique, dans le respect de la liberté pédagogique des enseignants et du champ de compétence des personnels de direction. Pour la préparation du volet pédagogique du projet d'établissement, le conseil pédagogique est amené à travailler en étroite collaboration avec les équipes pédagogiques. Pour chacun des domaines abordés, le conseil pédagogique pourra mener une réflexion, établir un diagnostic de l'établissement, évaluer les actions mises en place et formuler des propositions. » (Circulaire 2006-051 du 27 mars 2006)

la mise en réseau, le regroupement de plusieurs sites d'enseignement à faibles effectifs dans une même entité EPLE multisites... avec le souci de concilier aménagement du territoire et qualité de l'éducation.

Il n'est pas inutile de le rappeler : il n'y a pas d'autonomie sans ressources stables et identifiées. De ce point de vue, la contractualisation offre des perspectives intéressantes, à condition toutefois que les moyens soient garantis sur plusieurs années.

Autre élément essentiel, l'évaluation est le corollaire incontournable de l'autonomie et constitue une nouvelle forme de régulation. La démarche de contrats d'objectifs devrait conduire à renforcer l'évaluation des établissements. La question essentielle est de fixer des indicateurs pertinents, négociés avec les établissements. L'évaluation doit être un appui pour asseoir la stratégie de l'établissement.

Enfin, l'autonomie ne doit pas conduire à l'isolement. L'élaboration des projets, l'harmonisation de la carte des formations, la nécessaire prise en compte de l'environnement local invitent à considérer les autres établissements comme solidaires, complémentaires et non concurrents. L'échelon intercommunal du « *bassin de formation* » constitue un niveau fonctionnel de coordination et d'animation pédagogique entre écoles, collèges et lycées d'une même zone, sans responsabilité administrative.

8 • Quelle autonomie pour l'enseignement primaire ?

La volonté de renforcer l'autonomie concerne aussi les écoles qui n'ont pas actuellement la personnalité juridique. La création d'établissements publics du premier degré (EPEP), évoquée pour la première fois dans le rapport Pair ⁽³²¹⁾, est revenue dans l'actualité avec la possibilité d'expérimentation inscrite dans la loi du 23 avril 2005 et déclinée dans un décret contesté qui ne sera pas publié. L'examen de la proposition de loi présentée en octobre 2008 par trois parlementaires UMP a été repoussé *sine die* ⁽³²²⁾.

Il n'en reste pas moins pour la Cour des comptes que la situation présente n'est pas satisfaisante. L'École n'est plus simplement le lieu où se dispense l'enseignement défini par les programmes pendant le temps scolaire. Elle est au centre d'un réseau de prestations et de services complémentaires impliquant une pluralité d'acteurs et des relations contractuelles ou partenariales relativement

⁽³²¹⁾ PAIR Claude, *Rénovation du service public de l'Éducation nationale : responsabilité et démocratie*, rapport à monsieur le ministre de l'Éducation nationale, de la recherche et de la technologie, février 1998.

⁽³²²⁾ Cf. page 63.

complexes. « *La mise en place d'un cadre institutionnel rénové permettant un meilleur fonctionnement pédagogique et administratif des écoles regroupées est certainement nécessaire, même si l'EPEP n'est qu'une des solutions envisagées, telles que le transfert de la compétence scolaire à une intercommunalité ou d'autres formes de regroupement à l'intérieur du système scolaire* ⁽³²³⁾. »

Frédéric Bourcier, président du Réseau français des villes éducatrices et adjoint au maire délégué à l'éducation et à l'enfance de la ville de Rennes, considère que « *le modèle de l'école communale a trouvé ses limites* ». Il préconise comme principale piste un statut juridique équivalent à celui des établissements publics de coopération culturelle, avec un budget autonome. Cette structure serait le cadre de l'élaboration et du financement du projet d'école ⁽³²⁴⁾.

Les écoles sont de tailles différentes et implantées dans des environnements différents. Divers dispositifs permettent déjà une organisation spécifique des écoles que ce soit en zone rurale, avec les écoles intercommunales, les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI), les réseaux d'écoles rurales (RER) ou réseaux ruraux d'éducation (RRE) et en zone urbaine, avec les *réseaux ambition réussite* qui regroupent écoles et collège. Les solutions retenues devront tenir compte de cette diversité de situations et viser avant tout à améliorer l'efficacité pédagogique pour être acceptées par des enseignants très hostiles à une position hiérarchique du directeur d'école.

C • La sectorisation scolaire

La sectorisation scolaire était critiquée. Considérée comme contraignante, ségrégative, contournée par les familles les plus aisées ou les mieux informées, elle était accusée de renforcer les inégalités. Le président de la République a décidé sa suppression totale en 2010. Quelles en seraient les conséquences en matière de mixité scolaire et d'égalité des chances ?

1 • Quarante années de sectorisation

On désigne communément sous le terme de « *carte scolaire* » un ensemble de dispositifs qui visent à définir l'offre scolaire publique et à traiter la demande éducative des familles. A l'origine, l'expression a été créée pour désigner le

⁽³²³⁾ Cour des comptes, *Les communes et l'École de la République*, Rapport public thématique, décembre 2008.

⁽³²⁴⁾ BOURCIER Frédéric, « Le modèle de l'école communale a trouvé ses limites ».

processus d'élaboration de l'offre scolaire par l'administration de l'Education nationale : implantation et construction des équipements, ouverture et fermeture d'établissements scolaires, définition de leur capacité d'accueil, implantation des établissements spécialisés, des options et des séries de baccalauréat, puis répartition corollaire des moyens nécessaires en postes et heures d'enseignement. Le traitement de la demande éducative et de l'affectation des élèves, après avoir été pendant longtemps de la responsabilité des chefs d'établissement, a été confié à l'administration à partir de 1963 par l'attribution d'un secteur géographique de recrutement bien délimité à chaque établissement, la « *sectorisation* »⁽³²⁵⁾. La carte scolaire est donc un instrument de mise en œuvre des politiques nationales mais aussi de régulation locale de l'offre et de la demande d'éducation.

La création de la sectorisation en 1963 s'inscrit dans l'histoire de l'unification des systèmes et des filières d'enseignement⁽³²⁶⁾. Elle est d'abord un instrument de planification et de programmation du colossal effort budgétaire requis par le défi de la scolarisation de la totalité des enfants de 11 à 16 ans. L'obligation faite aux familles de scolariser leurs enfants dans le collège de proximité relève à la fois d'un objectif gestionnaire de régulation des flux d'élèves mais aussi d'un impératif social, celui d'une démocratisation fondée sur le brassage d'élèves autrefois scolarisés dans différentes filières d'enseignement. Comme le font observer Agnès van Zanten et Jean-Pierre Obin, « *on ne peut dès lors s'étonner de l'impopularité de ces mesures parmi les classes sociales privilégiées, nostalgiques de l'ancien lycée qui menait leurs enfants sans coup férir de la classe de onzième jusqu'aux préparations aux Grandes Ecoles et de l'hostilité de leurs représentants politiques* »⁽³²⁷⁾.

Il faut noter que l'enseignement privé échappe à la sectorisation scolaire. L'ancienne opposition primaire/secondaire se déplace ainsi en partie sur le clivage public/privé⁽³²⁸⁾.

Avec la création du « *collège unique* » par la réforme Haby de 1975, c'est l'esprit de l'enseignement secondaire, et avec lui la tradition de l'élitisme républicain, qui s'impose. Cette victoire va révéler très vite l'importance de deux types d'inégalités. Tout d'abord, celles qui sont liées aux parcours scolaires selon l'appartenance sociale et culturelle, les enquêtes sociologiques enchaînant les constats d'une corrélation très forte entre réussite scolaire et origine sociale.

⁽³²⁵⁾ VAN ZANTEN Agnès, OBIN Jean-Pierre, *La carte scolaire - Faits, révélations, analyses*, PUF, 2008, coll. Que sais-je ? n°3820.

⁽³²⁶⁾ Antoine PROST a retracé l'histoire du difficile rapprochement entre l'école primaire, puis l'école primaire supérieure et l'enseignement technique, « l'école du peuple » et le lycée, « l'école des notables ». PROST Antoine, *Histoire de l'enseignement en France 1800-1967*, Armand Colin, 1979.

⁽³²⁷⁾ VAN ZANTEN Agnès, OBIN Jean-Pierre, *op. cit.*

⁽³²⁸⁾ VISIER Laurent, ZOÏA Geneviève, *La carte scolaire et le territoire urbain*, PUF, 2008.

En second lieu, la montée des classes moyennes et l'augmentation du niveau général de formation « *diminue le caractère sélectif des diplômes scolaires et, donc, leur pouvoir sur le marché du travail et la reconnaissance sociale* »⁽³²⁹⁾. Les analyses des inégalités devant la réussite scolaire s'orientent à cette époque vers la famille. Si certains élèves ne réussissent pas, c'est parce que leur culture n'est pas en adéquation avec celle de l'École.

A la fin des années 1980, on va assister à un déplacement de ce registre d'analyse au profit d'un autre, prenant alors en compte l'existence d'une ségrégation sociale et ethnique dans les établissements scolaires qui engendrerait des difficultés spécifiques. La concentration des populations en difficulté dans les quartiers qui deviendront des zones d'éducation prioritaire et la fuite des populations plus favorisées des espaces populaires deviennent des préoccupations essentielles pour l'élaboration des politiques scolaires. Le débat sur la carte scolaire surgit vraiment dans ce nouveau contexte : favorise-t-elle ou non la mixité sociale ? Les premières initiatives d'assouplissement sont prises en 1984 par un gouvernement de gauche. Elles concernent de façon expérimentale cinq zones géographiques. René Monory, ministre d'orientation plus libérale nommé en 1986, souhaite sortir de la phase expérimentale et généraliser les possibilités d'assouplissement mais il se méfie des solutions de principe qui occultent parfois des difficultés réelles d'application⁽³³⁰⁾. A la rentrée 1988, 89 départements métropolitains sur 95 sont entièrement ou partiellement désectorisés, mais cette liberté de choix donnée aux familles reste très encadrée sur des zones strictement délimitées. Ces orientations ne seront ni remises en cause ni confirmées par la suite. En 1990, presque la moitié des collèges et plus du quart des lycées peuvent, dans le cadre de l'« *expérimentation* », accueillir en toute légalité et sans dérogation particulière des élèves « *hors secteur* »⁽³³¹⁾.

Cependant, le constat est fait d'une hiérarchisation excessive entre établissements, « *creusant les inégalités des chances* ». Un nouvel objectif est donc assigné à la carte scolaire en 1998, celui de « *préserver ou d'instaurer une mixité sociale* » au sein des établissements⁽³³²⁾.

L'enquête conduite en 2001 par les sociologues Françoise Cœuvrard et Robert Ballion à la demande du ministère montre que les familles de milieux favorisés, mais aussi dans une certaine mesure celles dont les enfants sont jugés bons élèves, savent le mieux utiliser la nouvelle liberté qui leur est offerte. Sur une zone géographique précise, l'accroissement de la liberté offerte en principe aux

(329) *Ibid.*

(330) La circulaire du 30 juin 1987 précise qu'il s'agit d'« *une généralisation de l'assouplissement de l'affectation, selon un rythme et des modalités qui pourront varier selon les lieux* ».

(331) LELIEVRE Claude, *Les politiques scolaires mises en examen : douze questions en débat*, ESF, 2002.

(332) Circulaire n° 98-263 du 29 décembre 1998 relative à la rentrée 1999.

familles dans le cadre de la désectorisation multiplie par sept les chances d'enfants de cadres et d'enseignants de se retrouver dans des classes de sixième à faible taux d'élèves en retard. L'assouplissement de la sectorisation rend visibles des pratiques certes déjà existantes, mais peu connues, et les amplifie : devenues en quelque sorte banales, elles contribuent à accentuer les différences, et par là même la concurrence entre établissements ⁽³³³⁾.

Arrivé au ministère de l'Éducation nationale, François Bayrou donne un coup de frein à cette politique de désectorisation d'une manière spectaculaire à Paris où six districts pour les lycées sont dessinés en 1993 et des secteurs pour les collèges en 1997, d'une façon plus feutrée ailleurs ⁽³³⁴⁾.

Le plan de relance de l'éducation prioritaire présenté en février 2006 prévoit une possibilité de dérogation à la carte scolaire pour les élèves des collèges « *ambition réussite* » ayant obtenu une mention très bien au diplôme national du brevet qui auront la faculté de demander leur affectation dans un lycée de leur choix parmi les lycées de leur académie.

Le débat sur la sectorisation est relancé avec la campagne présidentielle de 2007. Dès son élection, le président Sarkozy demande au ministre de l'Éducation nationale de préparer la suppression totale de la carte scolaire d'ici à 2010.

2 • Collectivités et sectorisation

En matière de sectorisation, le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités varie selon les niveaux d'enseignement.

Pour le premier degré, l'article L.212-7 du code de l'éducation établit que 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 (EPCI) 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 l'EPCI. L'article L.212-8 organise la scolarisation dans l'école d'une commune d'enfants dont la famille réside dans une autre. La loi privilégie alors l'accord des communes. L'État fixe le nombre moyen d'élèves par classe et attribue les emplois, après concertation avec les élus et avis du comité technique paritaire départemental, mais n'intervient pas dans l'affectation des élèves.

⁽³³³⁾ BALLION Robert, ŒUVRARD Françoise, *Nouvelles expériences concernant l'assouplissement de la sectorisation à l'entrée en sixième*, rapport au ministre de l'Éducation nationale, 1991.

⁽³³⁴⁾ VAN ZANTEN Agnès, OBIN Jean-Pierre, *op. cit.*

Il en va différemment dans le second degré, le seul à être concerné par la suppression de la carte scolaire. Le territoire de chaque académie est divisé en secteurs, zones de recrutement des collèges, et en districts, zones de desserte des lycées ⁽³³⁵⁾.

La loi du 13 août 2004 a confié aux départements la responsabilité de la sectorisation des collèges, « *en tenant compte de critères d'équilibre démographique, économique et social* » ⁽³³⁶⁾. Les conseils généraux commencent à s'engager dans cette nouvelle responsabilité avec le souci de l'aménagement du territoire et de la mixité sociale ⁽³³⁷⁾. Le législateur ne leur a cependant pas confié la responsabilité de l'affectation des élèves qui continue à relever des autorités académiques.

En ce qui concerne les lycées, la sectorisation des lycées est restée dans les prérogatives de l'Etat, tout comme l'affectation des élèves.

L'article D 211-11 du code de l'éducation prévoit que l'inspecteur d'académie peut autoriser l'inscription d'élèves résidant hors du secteur de recrutement de l'établissement dans la limite des places restées disponibles. Pour les lycées, la gestion des affectations s'effectue au niveau départemental ou au niveau académique, avec parfois des dérives comme à Paris où les proviseurs venaient en quelque sorte « *faire leur marché* ».

Malgré les attributions des conseils généraux en matière de sectorisation – et de transports scolaires – l'annonce de l'assouplissement de la carte scolaire à la rentrée 2007 a été faite sans aucune concertation avec eux.

3 • Stratégies des familles et mixité scolaire

Les parents semblent très majoritairement favorables à l'idée de choisir l'école de leur enfant. Selon un sondage réalisé en septembre 2007, ils seraient 72 % à considérer que les parents doivent avoir la possibilité d'inscrire leur enfant dans le collège public de leur choix en fonction des places disponibles. Cela ne veut pas dire pour autant qu'ils utiliseraient cette possibilité puisque 78 % souhaiteraient que leur enfant poursuive sa scolarité dans l'établissement actuel ⁽³³⁸⁾.

Qu'en est-il dans la réalité ? Différentes études estiment à 30 % le nombre d'élèves scolarisés en dehors de leur secteur. L'existence d'un secteur privé

⁽³³⁵⁾ Article D 211-10 du code de l'éducation.

⁽³³⁶⁾ Article L. 213-1 du code de l'éducation : « Le conseil général arrête après avis du conseil départemental de l'Education nationale, en tenant compte de critères d'équilibre démographique, économique et social, la localisation des établissements, leur capacité d'accueil, leur secteur de recrutement et le mode d'hébergement des élèves. »

⁽³³⁷⁾ Cf. page 56.

⁽³³⁸⁾ Sondage BVA-PEEP réalisé du 10 au 14 septembre 2007, *L'Observatoire des parents d'élèves*, 25^e édition.

d'enseignement est l'une des ressources essentielles dont disposent les familles, d'autant plus facilement qu'il est presque entièrement financé sur fonds public. Environ 20 % des élèves y sont scolarisés.

10 % des élèves du second degré fréquentent un établissement public autre que celui de leur secteur de rattachement. Outre les demandes de dérogation, les familles utilisent aussi d'autres stratégies : choix d'une option spécifique ou d'une langue rare, pratiques officieuses d'inscription en dehors de l'établissement du secteur... Les travaux des géographes et des sociologues ont permis de mieux cerner ce phénomène. La cartographie des effets de l'évitement scolaire montre clairement que les flux d'élèves sont plus importants dans les zones favorisées que dans les zones démunies. Mettre son enfant dans une « *bonne école* » requiert des parents, selon Franck Poupeau et Jean-Christophe François, un véritable « *sens du placement* » : du temps, de l'argent, des informations, une familiarité avec le système, autant de ressources dont toutes les familles ne disposent pas de manière égale ⁽³³⁹⁾.

Ce sont les familles les mieux dotées en ressources culturelles et/ou les mieux informées qui développent des stratégies d'évitement des établissements de leur quartier pour faire intégrer à leurs enfants des établissements de meilleure « *qualité* » scolaire et sociale à l'extérieur. Elles peuvent ainsi concilier un habitat de prix modéré et le maintien des bénéfiques professionnels, sociaux et culturels attachés à une scolarisation de bon niveau ⁽³⁴⁰⁾.

Selon une étude réalisée par le service statistique académique du rectorat de Paris en 2005 ⁽³⁴¹⁾, 8 % des familles contournent la carte pour scolariser leurs enfants dans un collège du groupe « *urbain favorisé* » alors que leur collège de secteur appartient au groupe « *urbain défavorisé* » ou « *mixte socialement plutôt défavorisé* », cet évitement affectant 20 collèges publics sur 109. Les classes de 6^e des 58 établissements les plus favorisés sont composées de 46 % d'élèves issus de catégories professionnelles privilégiées contre 18 % de milieux modestes. Ce sont sans surprise les classes de ces mêmes collèges qui ont de loin les meilleurs résultats aux évaluations de 6^e. Quant à la fuite des élèves vers le privé, elle concerne surtout les familles résidant dans les secteurs de collèges du groupe plutôt favorisé et à un moindre degré des familles des secteurs défavorisés du nord et de l'est de Paris.

⁽³³⁹⁾ POUPEAU Franck, FRANCOIS Jean-Christophe, *Le sens du placement – Ségrégation résidentielle et ségrégation scolaire*, Seuil, coll. Raisons d'agir, 2008.

⁽³⁴⁰⁾ VAN ZANTEN Agnès, *L'école de la périphérie, scolarité et ségrégation en banlieue*, PUF, 2001.

⁽³⁴¹⁾ GILOTTE Olivier, GIRARD Pierre, « La sectorisation, l'affectation et l'évitement scolaire dans les classes de sixième à Paris en 2003 » *Education et Formations*, n°71, juin 2005.

D'autres familles adoptent des pratiques offensives à l'égard du quartier et de l'école, fondées sur la mise à distance, tant matérielle que symbolique, vis-à-vis des familles du quartier les plus pauvres et les plus démunies sur le plan culturel. Elles adoptent parfois une stratégie de « colonisation » de l'école et demandent la création de « bonnes » classes au collège. Tout en restant sur place, elles visent ainsi à s'extraire en quelque sorte de l'environnement local pour préserver leurs chances d'intégration culturelle, sociale et professionnelle dans la société globale ⁽³⁴²⁾.

Une fraction des familles populaires précarisées subit « une captivité » résidentielle forcée, liée à leur exclusion économique, mais aussi sociale et culturelle, qui concerne particulièrement les familles d'origine immigrée ⁽³⁴³⁾. Dans certains quartiers, la ségrégation sociale se double d'une ségrégation ethnique. La composition ethnique des établissements reflète logiquement la composition ethnique du quartier. Mais ce n'est pas le seul phénomène. Georges Felouzis estime que les stratégies familiales d'évitement de la carte scolaire augmentent de dix points la ségrégation ethnique dans les collèges. Cette moyenne varie très fortement en fonction des établissements. Pour les collèges les plus fuis, la ségrégation ethnique peut être multipliée de 1,5 à 2,5 par rapport à celle du secteur ⁽³⁴⁴⁾. Cette forte ségrégation a inévitablement un effet de stigmatisation de certains établissements qualifiés de « ghettos ».

A l'opposé, Agnès van Zanten attire l'attention sur un autre type de choix. Les familles des classes supérieures et moyennes, dont les ressources économiques le leur permettent, mettent en œuvre des stratégies résidentielles pour se rapprocher des meilleurs établissements publics. Elles peuvent ainsi satisfaire aussi bien leurs attentes instrumentales en matière de réussite scolaire que leurs attentes « expressives » concernant la sécurité, le bien être et le bonheur de leurs enfants. Ces stratégies sont par ailleurs le plus à même de garantir, à travers la double clôture résidentielle et scolaire un « entre-soi » de classe, avec pour avantage moral supplémentaire la possibilité de pouvoir se proclamer à la fois « bon parent » et « bon citoyen » en respectant les contraintes de la carte scolaire ⁽³⁴⁵⁾.

La ségrégation scolaire n'est donc pas seulement le reflet de la ségrégation urbaine. Elle est renforcée par la sélectivité des « choix scolaires » des classes supérieures et, dans une moindre mesure, des classes moyennes ⁽³⁴⁶⁾. Les collèges

⁽³⁴²⁾ *Ibid.*

⁽³⁴³⁾ *Ibid.*

⁽³⁴⁴⁾ FELOUZIS Georges, LIOT Françoise, PERROTON Joëlle, *L'apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Seuil, 2005.

⁽³⁴⁵⁾ VAN ZANTEN Agnès, OBIN Jean-Pierre, *op. cit.*

⁽³⁴⁶⁾ OBERTI Marc, *L'école dans la ville. Ségrégation – mixité – carte scolaire*, Presses de sciences Po, 2007.

attractifs situés dans des quartiers très favorisés, comme ceux stigmatisés des quartiers populaires ou mixtes, sont plus ségrégués que les secteurs de recrutement eux-mêmes. Mais il n'est pas d'usage de parler de ségrégation pour les quartiers favorisés !

Il faut sans doute dépasser l'opposition binaire d'une répartition des élèves entre des établissements de centre-ville favorisés et des collèges de la périphérie délaissés. Une étude conduite sur les écoles de Montpellier confirme la typologie proposée par Jacques Donzelot d'une « *ville à trois vitesses* » à travers les tendances qui affectent les établissements scolaires : la relégation qui correspond aux quartiers des grands ensembles, la périurbanisation, lieu de la recherche d'un entre-soi protecteur où la mixité est faible, les collèges du centre-ville en voie de gentrification ⁽³⁴⁷⁾ où coexistent des catégories sociales très diverses ⁽³⁴⁸⁾. Il ne faut pas oublier non plus que la plus grande partie de la population vit dans des espaces « *moyens mélangés* » où cohabitent toutes les couches de la population ⁽³⁴⁹⁾.

4 • Une égale qualité de l'offre scolaire ?

L'offre scolaire est à l'image des territoires. L'étude conduite par Marco Oberti dans la banlieue ouest de Paris démontre qu'il existe une forte corrélation entre le profil socio-économique et socioculturel des communes et les caractéristiques de l'offre scolaire des collèges publics. « *L'offre scolaire est plus riche, plus diversifiée et plus attractive dans les communes les plus favorisées. Autrement dit, le profil de cette offre répond davantage aux attentes du public concerné qu'au souci de proposer une offre équivalente dans tous les établissements. Les collèges des communes favorisées bénéficient d'une plus grande richesse en options, langues rares, sections européennes et internationales et autres classes à horaires aménagés. Les quelques exceptions ne suffisent pas à masquer cette concentration des collèges et des lycées publics les mieux dotés dans les communes les moins populaires* ⁽³⁵⁰⁾. » Il constate aussi une similitude de la cartographie de « *l'offre scolaire publique d'excellence* » et celle du privé, et tout particulièrement pour les établissements les plus réputés qui sont également localisés dans les communes à forte présence de classes supérieures.

Agnès van Zanten a analysé les interdépendances compétitives entre établissements pour avoir suffisamment d'élèves et surtout attirer les meilleurs élèves. Deux catégories d'établissements sont dans le jeu de la concurrence. Ceux qui

⁽³⁴⁷⁾ On désigne par « gentrification » l'embourgeoisement de communes traditionnellement populaires ou socialement diversifiées correspondant à l'arrivée de couches sociales plus aisées dans le bâti ancien du centre-ville.

⁽³⁴⁸⁾ VISIER Laurent, ZOÏA Geneviève, *La carte scolaire et le territoire urbain*, PUF, 2008.

⁽³⁴⁹⁾ OBERTI Marc, *op. cit.*

⁽³⁵⁰⁾ *Ibid.*

sont situés en haut de la hiérarchie développent des « *logiques de conquête* » par la création et l’affichage de nouvelles options officielles ou officieuses. Dans le bas de la hiérarchie, ceux qui ont une position moyenne mais en déclin, disposant de moins de ressources, sont conduits à privilégier des « *logiques de diversification* » en proposant des « *classes de niveau* » pour retenir les bons élèves. Deux autres types d’établissements n’entrent pas dans le jeu de la concurrence : d’un côté, les établissements situés en haut de la hiérarchie qui peuvent maintenir des « *logiques de rente* » ; de l’autre, les établissements très défavorisés qui ont des « *logiques d’adaptation* » à un public non choisi. Ces dernières s’accompagnent le plus souvent d’une posture de résignation vis-à-vis des apprentissages et du développement d’éthique et de pratiques « *humanitaires* » qui visent davantage à maintenir un bon climat relationnel ⁽³⁵¹⁾.

La ségrégation sociale est-elle vecteur d’inégalités scolaires ? Marie Duru-Bellat affirme que les acquis scolaires sont inégaux selon les contextes et en relation avec le niveau moyen des classes et leur tonalité sociale ⁽³⁵²⁾. Mais si l’effet du *school mix* (la composition scolaire et sociale des classes) apparaît systématique, il reste quantitativement modeste. Pour elle, d’autres éléments interviennent sur la qualité de l’offre scolaire. Les enseignants les plus jeunes sont sur-représentés dans les secteurs les plus défavorisés, ce qui constitue une source d’inégalité puisque l’expérience est associée à davantage d’efficacité pédagogique. De même, la stabilité des équipes est moindre dans les établissements populaires alors qu’elle est citée dans maintes recherches comme condition nécessaire à l’émergence d’une véritable mobilisation au niveau des établissements. « *La composition sociale du public elle-même est un autre aspect de la “qualité” du contexte scolaire et elle affecte la vie quotidienne de l’établissement en autorisant un climat plus ou moins propice au travail. On observe, dans les établissements populaires, une tendance à une discipline moins assurée, une exposition aux apprentissages moins intense, une couverture des programmes moins complète* ⁽³⁵³⁾. » Au delà des résultats scolaires, le *school mix* affecte à la fois les aspirations des élèves, leur comportement et plus globalement la qualité de leur expérience scolaire. Sans doute conviendrait-il de nuancer ces propos ; une véritable dynamique peut aussi se mettre en place dans les établissements de quartiers populaires, avec des équipes motivées et exigeantes. Il y a des réussites exemplaires dans certains établissements.

Si l’offre éducative est inégale, peut-on reprocher aux parents de vouloir les meilleures conditions d’éducation pour leurs enfants ?

⁽³⁵¹⁾ VAN ZANTEN Agnès, Compétition et fonctionnement des établissements scolaires : les enseignements d’une enquête européenne, *Revue française de pédagogie*, n° 156, 2006.

⁽³⁵²⁾ DURU-BELLAT Marie, « La ségrégation sociale, vecteur d’inégalités scolaires ? » in PAUGAM Serge (dir) *Repenser la solidarité*, PUF, 2007.

⁽³⁵³⁾ *Ibid.*

5 • Les nouvelles dispositions et leurs effets

A peine installé, le ministre de l'Éducation nationale s'empresse de mettre en œuvre les directives présidentielles. Une note ministérielle du 4 juin 2007 définit deux nouveaux objectifs aux procédures d'affectation et de dérogation : d'une part « *donner une nouvelle liberté aux familles* » et « *à terme* » leur donner « *le libre choix de l'établissement scolaire de leurs enfants* » ; et d'autre part, « *favoriser l'égalité des chances et améliorer sensiblement la diversité sociale dans les collèges et les lycées* ». Il est recommandé « *d'assouplir l'examen des demandes formulées par les familles* » et « *de satisfaire le plus grand nombre possible* » de ces demandes. Si la capacité d'accueil de l'établissement ne permet pas de satisfaire toutes les demandes, il devra être tenu compte de critères de priorité, privilégiant les élèves en situation de handicap et les boursiers ⁽³⁵⁴⁾. L'innovation par rapport aux pratiques habituelles des académies est l'introduction de critères sociaux.

Le ministre se félicitera de l'augmentation de 13 500 du nombre de demandes et d'un taux de satisfaction en progression s'établissant à 77 % pour l'entrée en classe de sixième et 67 % pour la classe de seconde, en hausse de 10 et 6 points par rapport à l'année précédente. Le rapport demandé à l'inspection générale sur *les nouvelles dispositions de la carte scolaire* ⁽³⁵⁵⁾ montre que « *la mixité sociale n'a pas été améliorée, voire qu'elle a continué à se dégrader. De plus, les chefs d'établissement ayant perdu des élèves ont la conviction que ceux-ci sont le plus souvent de bon niveau scolaire. La mixité scolaire aurait donc été davantage altérée que la mixité sociale... C'est aux deux extrémités de la hiérarchie des établissements que la mixité sociale est mise le plus rudement à l'épreuve : dans les établissements les plus convoités, il y peu d'élèves de condition modeste ; dans les collèges les plus évités, ce sont les catégories moyennes et favorisées qui ont disparu.* » Dans les établissements les plus demandés qui ont vu leurs effectifs augmenter, la question de l'adaptation de la pédagogie à un nouveau public n'a jamais été posée. Les inspecteurs préconisent de mettre en œuvre des mesures de régulation et de mieux garantir la mixité sociale.

Le bilan dressé par le SNPDEN, principal syndicat de chefs d'établissement, confirme les conclusions de ce rapport. Les chefs d'établissement constatent que les dérogations ont eu l'effet inverse de l'objectif de mixité sociale recherché.

⁽³⁵⁴⁾ Sont définis comme prioritaires pour intégrer un établissement hors du secteur initial de rattachement :

- les élèves souffrant d'un handicap ;
- les élèves boursiers au mérite ;
- les élèves boursiers sur critères sociaux ;
- les élèves nécessitant une prise en charge médicale importante à proximité de l'établissement demandé ;
- les élèves qui doivent suivre un parcours scolaire particulier ;
- les élèves dont un frère ou une sœur est déjà scolarisé(e) dans l'établissement souhaité ;
- les élèves dont le domicile est situé en limite de secteur et proche de l'établissement souhaité.

⁽³⁵⁵⁾ OBIN Jean-Pierre, PEYROUX Christian, *Les nouvelles dispositions de la carte scolaire*, rapport IGEN – IGAEN à monsieur le ministre de l'Éducation nationale, n° 2007-094, octobre 2007. Le ministère ne rendra jamais public ce rapport.

Les établissements les plus demandés sont bien pleins tandis que d'autres se vident. Il y a quelques boursiers de plus dans les lycées d'élite mais les enfants de milieux défavorisés ont déserté les lycées de banlieues. Et le SNPDEN demande la mise en place d'un « *observatoire de la mixité sociale* », revendication soutenue par sa fédération l'UNSA Education ⁽³⁵⁶⁾.

Une note ministérielle du 2 avril 2008 réaffirme les deux grands objectifs définis l'année précédente : donner une plus grande liberté de choix aux familles et favoriser l'égalité des chances et la diversité sociale. Elle reprend certaines propositions faites par l'inspection générale et notamment « *d'examiner prioritairement* » les dossiers des élèves boursiers.

6 • Quelle est la vraie question ?

Le débat actuel sur la carte scolaire cristallise les enjeux sociaux, urbains et scolaires qui ont accompagné les changements récents de la société française, tout particulièrement dans les grandes villes et leurs banlieues. Ce sont les questions de la mixité sociale et d'une réelle ambition éducative pour tous les élèves qui sont posées, et au delà l'enjeu de la cohésion sociale.

Par les arguments qu'il développe, Nicolas Sarkozy s'inscrit dans la continuité d'Alain Madelin qui prônait, dès 1984, « *la liberté pour les écoles, publiques comme privées* », et proposait l'attribution aux familles d'une allocation scolaire leur permettant d'exercer leur libre choix de « *consommateurs d'école* ». Ainsi, par « *la liberté, l'autonomie, la concurrence* » serait mise en œuvre « *la seule logique moderne : celle du libéralisme* » ⁽³⁵⁷⁾. Le président de la République « *croit dans le libre choix des établissements par les parents* ». Et il justifie cette conviction par plusieurs arguments : « *D'abord parce que l'école est quelque chose d'essentiel pour un enfant et que nous sommes quand même dans un pays de liberté... Deuxièmement, presque tous nos partenaires de l'OCDE fonctionnent selon la règle du libre choix... Troisièmement le libre choix oblige les parents à comparer les différents projets d'établissement et à choisir ce qui paraît le mieux pour leur enfant. Quatrièmement, je pense que le libre choix crée de l'émulation entre les établissements et incite chacun à améliorer ses performances. Enfin le libre choix est une solution pour offrir à chaque enfant un projet éducatif adapté à ses besoins* » ⁽³⁵⁸⁾.

Mais les parents pourront-ils véritablement exercer leur liberté de choix ? La suppression de la carte scolaire a un corollaire : la mise en place d'une sélecti-

⁽³⁵⁶⁾ L'Enseignement public, UNSA Education, n° 115, septembre 2008.

⁽³⁵⁷⁾ LELIEVRE Claude, *op.cit.*

⁽³⁵⁸⁾ Intervention de Nicolas Sarkozy à la Convention pour la France d'après – Education : le devoir de réussite, 22 février 2007.

vité de l'offre qui est loin de représenter la plus grande garantie de la liberté de choix pour toutes les familles. Une suppression pure et simple du principe de sectorisation ne fera que favoriser les familles les mieux dotées en ressources économiques, sociales et culturelles : elles pourront cumuler facilités de déplacement, accès aux meilleurs lieux de résidence et information plus complète sur les établissements en concurrence. A l'autre bout de la hiérarchie scolaire, les établissements ne pouvant entrer dans la compétition, du simple fait de leur localisation, seront contraints à un niveau d'exigence très bas et à accueillir les élèves dont les autres ne voudront pas – phénomène déjà connu sous l'étiquette d'établissements « *poubelles* »⁽³⁵⁹⁾. S'il ne fait pas de doute que l'abandon de la carte scolaire bénéficierait à une minorité d'élèves doués des quartiers défavorisés en leur donnant accès aux meilleurs établissements publics, il est probable que leurs camarades se retrouveront relégués dans des collèges encore plus désavantagés que ceux qu'ils fréquentent aujourd'hui car privés de leurs « *locomotives de classe* »⁽³⁶⁰⁾.

Malgré toutes les critiques qui peuvent être faites à la carte scolaire, l'objectif de mixité mis en avant pour justifier sa suppression a peu de chances d'être atteint. Tant les expériences étrangères que l'« *assouplissement* » de la carte scolaire expérimenté en France à partir de 1983 montrent que, si cette politique a les faveurs des parents, la mixité sociale n'en sort pas renforcée⁽³⁶¹⁾.

Quant aux gains d'efficacité attendus d'une mise en concurrence des établissements, le débat est loin d'être tranché : si certaines études indiquent que la mise en concurrence des écoles peut avoir un impact significatif sur les performances des élèves, d'autres ont montré que c'était souvent au prix d'une augmentation des inégalités de niveau entre les établissements scolaires⁽³⁶²⁾.

Mais les constats qui peuvent être faits sur la situation actuelle montrent les limites d'une politique éducative se référant à l'idéal républicain de l'égalité des chances et de la méritocratie. L'existence d'une carte scolaire n'est acceptable qu'à la condition que l'offre scolaire, c'est-à-dire la qualité éducative, soit égale partout. Non seulement les conditions d'études ne sont pas les mêmes pour toutes les catégories sociales, mais pire, les catégories les plus défavorisées se trouvent doublement pénalisées par la moindre richesse de l'offre scolaire des quartiers où elles sont concentrées et par une plus grande difficulté à en sortir sous l'effet de leurs faibles ressources et de la carte scolaire⁽³⁶³⁾. Laurent

⁽³⁵⁹⁾ POUPEAU Franck, FRANCOIS Jean-Christophe, *Le sens du placement – Ségrégation résidentielle et ségrégation scolaire*, Seuil, coll. Raisons d'agir, 2008.

⁽³⁶⁰⁾ FACK Gabrielle, GRENET Julien, « Carte scolaire : faut-il la supprimer ? » in *Ville, école, intégration, diversité, Où vas-tu à l'école ? Les liens aux lieux*, n° 155, décembre 2008.

⁽³⁶¹⁾ DURU-BELLAT Marie, *op. cit.*

⁽³⁶²⁾ FACK Gabrielle, GRENET Julien, *op. cit.*

⁽³⁶³⁾ OBERTI Marc, *op. cit.*

Visier et Geneviève Zoïa proposent de définir un objectif de « *mixité durable* » dans lequel chacun trouve suffisamment son compte pour ne pas partir. « *Une politique de mixité n'a d'autre choix que de concilier un impératif démocratique de justice et la prise en compte de l'individualisme contemporain* »⁽³⁶⁴⁾.

La vraie question n'est pas celle de la sectorisation, mais celle du droit de chaque élève à progresser au maximum de ses potentialités. A une question aussi complexe, il ne peut pas y avoir de solution simpliste. Les politiques scolaires doivent nécessairement être articulées avec les politiques de l'emploi, de la ville, du logement, de la petite enfance et de la jeunesse, etc. De nombreuses pistes ont été évoquées et demandent à être explorées : redécoupage de la carte scolaire en l'élargissant à la taille d'un bassin par exemple pour associer des quartiers socialement hétérogènes (en concertation avec les collectivités territoriales), fermeture de certains établissements « *ghettos* », régulation stricte de la liberté de choix laissée aux familles, et surtout renforcement de l'efficacité des établissements les moins favorisés.

Laissons la conclusion à François Dubet : « *La question de la carte scolaire reste relativement marginale par rapport à la question sociale et urbaine. Tant que nous ne parviendrons pas à désenclaver les quartiers, tant que nous ne parviendrons pas à y mettre les moyens, les outils et les pédagogies qui feront que les conditions de l'éducation y sont acceptables par tous, la mixité restera un vœu pieu, l'un de ces slogans que nous aimons tant parce qu'il nous dispense de regarder les problèmes en face* »⁽³⁶⁵⁾.

D • Université et territoires

L'enseignement supérieur français a connu ces dernières années une évolution majeure marquée par trois caractéristiques : une densification du réseau universitaire, l'investissement plus prononcé des collectivités territoriales et, dans une période plus récente, un processus de structuration et de régulation reposant sur une programmation à la fois nationale et régionale⁽³⁶⁶⁾.

⁽³⁶⁴⁾ VISIER Laurent, ZOÏA Geneviève, *op. cit.*

⁽³⁶⁵⁾ DUBET François, Préface à *La carte scolaire et le territoire urbain*, PUF, 2008, coll. La ville en débat.

⁽³⁶⁶⁾ FERREOL Gilles, *Universités et territoires, une comparaison européenne*, UNSA Education - Sudel, Cahiers du Centre Henri Aigueperse, n° 49, mai 2008.

1 • Un engagement récent mais important des collectivités

Dans un dossier consacré à l'enseignement supérieur, la cellule de veille scientifique et technique de l'INRP rappelle que le fait de « *mentionner la problématique des relations entre l'université française et son territoire au milieu des années quatre-vingt eût semblé incongru, en dehors d'éventuels débats d'historiens sur les universités médiévales ou d'urbanistes en quête de leçons sur les échecs des campus français. En l'occurrence, la seule image qui venait spontanément à l'esprit pour qualifier les rapports entre les universités et les villes qui les hébergeaient était celle du divorce ou de l'incompréhension* ⁽³⁶⁷⁾ ». Les collectivités semblaient alors peu soucieuses du destin particulier de leurs universités. Moins d'une décennie plus tard, le changement est total.

La carte universitaire, avec ses seize villes universitaires, n'avait pas beaucoup changé de contours entre la fin du XIX^e siècle et la fin des années 1950. L'explosion du nombre d'étudiants dans les années soixante conduit à la multiplication des implantations universitaires dans un système encore très centralisé. De nouveaux locaux sont construits, le plus souvent loin des centres des villes. Ces projets sont marqués par la hâte et le caractère unilatéral des décisions de l'Etat qui a souvent choisi seul, avec très peu de concertations, les lieux d'implantation.

Un basculement intervient dans la seconde moitié des années 1980. De nouveaux centres universitaires sont créés sur tout le territoire. De nouveaux acteurs apparaissent avec les premières lois de décentralisation de 1982 et 1983. Sans qu'aucune obligation ne leur incombe, des maires et des présidents de conseils généraux s'impliquent fortement pour obtenir l'implantation d'antennes universitaires dans des villes moyennes. Le comité national d'évaluation recense ainsi une cinquantaine d'antennes en 1989, dont une majorité ont essaimé, à partir d'une « *université mère* » de façon « *sauvage* », sans reconnaissance officielle et préalable du ministère ⁽³⁶⁸⁾.

De multiples arguments expliquent ce nouvel engouement des collectivités pour l'enseignement supérieur :

- lutter contre les inégalités sociales et territoriales en offrant aux jeunes une voie de promotion sociale sur place, sans le coût de l'expatriation vers la métropole universitaire ;
- soutenir la consommation et la vie économique par la constitution d'un marché étudiant local ;

⁽³⁶⁷⁾ INRP, cellule de la veille scientifique et technologique, *L'enseignement supérieur sous le regard des chercheurs*, Les dossiers de la veille, février 2005, < http://www.inrp.fr/vst/Dossiers/Ens_Sup/Regards/Territoires.htm >.

⁽³⁶⁸⁾ *Ibid.*

- créer un climat favorable pour les entreprises et l'emploi en attirant des cadres, en formant une main d'œuvre qualifiée et en offrant des possibilités de formation continue et de transferts de technologie ;
- éviter l'exode des jeunes de classe moyenne et revitaliser le milieu urbain par la mixité sociale ⁽³⁶⁹⁾.

Au tournant des années quatre-vingt-dix, le plan *Université 2000* initié en 1991 par le ministre de l'Éducation de l'époque, Lionel Jospin, va s'appuyer sur cet intérêt des collectivités locales et la réceptivité dont ont fait preuve les établissements pour institutionnaliser la participation des autorités locales aux décisions de financement des équipements universitaires ⁽³⁷⁰⁾. En rééquilibrant la carte des implantations universitaires et en créant de nouveaux IUT, il permettra d'absorber une forte croissance de la démographie étudiante ⁽³⁷¹⁾. Si durant tout le mouvement d'essaimage des antennes, les villes moyennes vont souvent apparaître comme les porteurs les plus visibles de l'intérêt territorial, au final *U 2000* va surtout consacrer la région comme échelon prééminent d'intervention dans l'enseignement supérieur, à travers les contrats de plan Etat – régions. Plus ambitieux, le plan *U3M* ⁽³⁷²⁾, concerté avec les régions, définit les grands axes de développement du système d'enseignement supérieur pour la période des contrats de plans Etat - région 2000-2006. Outre la construction de locaux, il vise à restructurer les sites existants, à poursuivre le maillage de la carte universitaire autour des villes moyennes, à améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants, à fédérer au sein de pôles scientifiques des équipes reconnues, à faire émerger des priorités régionales autour de thèmes pluridisciplinaires et à favoriser les transferts de technologie vers les PME-PMI.

Nombre de régions, voire de départements, vont ainsi développer des politiques scientifiques qui leur permettent de répartir des crédits de recherche aux établissements situés sur leur territoire et parfois même de promouvoir des actions communes entre ces derniers. Christine Musselin constate que « *cela ne va pas sans quelques grincements, notamment quand il s'agit de savoir qui sont les interlocuteurs pertinents des élus locaux, entre le recteur et les présidents d'université par exemple... Mais, partout, les liens institutionnels entre les présidents d'université et leurs partenaires locaux se sont intensifiés et structurés et les*

⁽³⁶⁹⁾ *Ibid.*

⁽³⁷⁰⁾ MUSSELIN Christine, « L'évolution des universités depuis vingt ans », *Regards sur l'actualité – Education : les enjeux*, n°293, La Documentation française, août - septembre 2003.

⁽³⁷¹⁾ Les effectifs étudiants connaissent une brusque augmentation à partir de 1987, conduisant les universités dans la voie de la « massification », sous l'effet de la situation sociale et économique (chômage, course à la qualification...) et des discours politiques (80 % d'une classe d'âge au niveau bac, priorité à l'élévation du niveau de la formation dans la concurrence mondiale...). Entre 1980 et 1995, les universités ont dû absorber une augmentation de 82 % de leurs effectifs. On comptait environ 880 000 étudiants en 1980-1981 et environ 1 600 000 en 1995-1996. Sur cette même période, la proportion des 18-24 ans inscrits dans l'enseignement supérieur public passe de 9,6 % à 20 %.

⁽³⁷²⁾ Plan Université du 3^e millénaire.

établissements universitaires s'affirment de plus en plus comme des acteurs du développement local ⁽³⁷³⁾». Elle observe que « *la transformation des universités en établissements plus autonomes, à l'identité plus forte, leur a permis de gagner en visibilité auprès des collectivités territoriales et d'être mobilisées par ces dernières comme témoins de développement et de dynamisme* ⁽³⁷⁴⁾». Cependant, si la liaison vertueuse entre l'université et le tissu économique est le paradigme dominant, la difficulté de développer des centres et des activités scientifiques (qu'elles soient de nature « *fondamentale* » ou « *appliquée* ») de bon niveau ailleurs que dans les grands pôles universitaires a généralement été sous estimée ⁽³⁷⁵⁾.

Le lien université - territoire a pu devenir dans certains cas un vecteur de mobilisation et de structuration de la politique globale sur laquelle peuvent se déployer des politiques d'aménagement urbain, des politiques en direction de la jeunesse, des politiques de transport ⁽³⁷⁶⁾.

Les investissements financiers des collectivités seront de plus en plus importants. La part des collectivités dans le financement de la dépense intérieure d'enseignement supérieur atteint 10,7 % en 2007. Elle était de 9,5 % en 2006 ⁽³⁷⁷⁾. Jean-Richard Cytermann donnait le chiffre de 6 % en 2004 et constatait alors que cette contribution avait été multipliée par quatre en vingt ans ⁽³⁷⁸⁾. Mais chaque région n'a pas répondu de la même façon à ces nouvelles responsabilités, comme a pu le faire par exemple la région Rhône-Alpes, très investie et de longue date.

L'engagement des régions porte sur les investissements, le soutien à la recherche et à l'innovation, notamment aux pôles de compétitivité ⁽³⁷⁹⁾, la participation à la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), la vie étudiante, l'aide à la mobilité européenne et internationale des jeunes, l'accueil de chercheurs internationaux, l'aide aux jeunes chercheurs et tout récemment le *Plan campus* en faveur de l'immobilier universitaire ⁽³⁸⁰⁾. Les régions interviennent aussi pour les formations en alternance assurées par les universités.

⁽³⁷³⁾ MUSSELIN Christine, *op. cit.*

⁽³⁷⁴⁾ L'introduction en 1989 des contrats quadriennaux d'établissement a permis de voir émerger des établissements plus forts et mieux gouvernés.

⁽³⁷⁵⁾ INRP, *op. cit.*

⁽³⁷⁶⁾ *Ibid.*

⁽³⁷⁷⁾ MESR, *Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche*, n° 2, décembre 2008.

⁽³⁷⁸⁾ CYTERMANN Jean-Richard, *Les collectivités territoriales et la structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche*, journées scientifiques du Réseau d'étude sur l'enseignement supérieur (RESUP), Toulouse, 3 et 4 juin 2004.

⁽³⁷⁹⁾ La politique française des pôles de compétitivité a été lancée en 2004. Un pôle de compétitivité est sur un territoire donné, l'association d'entreprises, de centres de recherche et d'organismes de formation, engagés dans une démarche partenariale (stratégie commune de développement), destinée à dégager des synergies autour de projets innovants conduits en commun en direction d'un (ou de) marché(s) donné(s). Cette politique vise à susciter puis soutenir les initiatives émanant des acteurs économiques et académiques présents sur un territoire. 71 pôles de compétitivité ont été labellisés, dont certains à vocation mondiale.

⁽³⁸⁰⁾ Cf. page 73.

2 • Le canevas hexagonal : un patchwork

Ces évolutions, qui ont construit notre système d'enseignement supérieur et lui ont donné sa spécificité, en ont fait un système très complexe⁽³⁸¹⁾. L'effort considérable développé pour faire face à la massification s'est accompagné d'un processus de diversification des cursus, en particulier des formations professionnalisées (diplômes universitaires de technologies, licences professionnelles, DESS).

La recherche conduite par Gilles Ferréol pour le Centre Henri Aigueperse (centre d'histoire sociale de l'UNSA Education) montre bien comment se sont construits ces patchworks qui composent le « *canevas hexagonal* ». Au-delà des « *tendances lourdes* » ou des « *mouvements de fond* », il y a aussi place, en fonction des logiques institutionnelles et selon les contextes locaux, pour la « *discontinuité* » et la « *contingence* ». Elle prend appui sur deux études de cas ayant trait au Nord-Pas-de-Calais, où les recompositions ont été importantes, et au Poitou-Charentes, basé sur un mode bipolaire⁽³⁸²⁾.

En 2007-2008, la France comptait 81 universités⁽³⁸³⁾. Aucun point du territoire n'est aujourd'hui à plus de 150 km du siège d'une université. Le maillage territorial est donc serré avec 153 sites universitaires implantés en dehors de l'Ile-de-France. Parmi ceux-ci, 45 sites abritent le siège d'une ou plusieurs universités et 108 sont des sites secondaires. Les activités de recherche sont plus ou moins présentes dans ces derniers.

Malgré une dispersion géographique de l'offre de formation, le pouvoir attractif de l'Ile-de-France reste important : 26,3 % de l'ensemble des étudiants y sont inscrits. Hors Ile-de-France, la carte de localisation des effectifs d'étudiants (2005-2006) traduit de fortes concentrations dans les sites où sont implantés les sièges des universités, les sites secondaires n'accueillant que 10,9 % des étudiants inscrits (et seulement 2 % des inscrits en 3^e cycle). Ces antennes constituent un ensemble très hétérogène avec des effectifs qui varient de moins de 100 à plus de 3 000 étudiants⁽³⁸⁴⁾.

Jean-Richard Cytermann, IGAEN, s'est intéressé aux universités de proximité et à leurs caractéristiques⁽³⁸⁵⁾. Il désigne sous ce terme les universités créées dans les trente dernières années et non situées dans une métropole universi-

⁽³⁸¹⁾ Il n'est pas inutile de rappeler que, si l'attention se concentre dans cette recherche sur l'université dans ses relations avec le territoire, l'enseignement supérieur inclut aussi les écoles d'ingénieurs indépendantes des universités, de commerce, paramédicales et sociales, ainsi que les sections de techniciens supérieurs.

⁽³⁸²⁾ FERREOL Gilles, *op.cit.*

⁽³⁸³⁾ Y compris le centre universitaire de formation et de recherche (CUFR) d'Albi.

⁽³⁸⁴⁾ MENESR, *Atlas régional des effectifs étudiants en 2005-2006*.

⁽³⁸⁵⁾ CYTERMANN Jean-Richard, « Territoires, offre de formation et parcours des étudiants », *La revue de l'inspection générale*, n°4, octobre 2007.

taire, en y incluant les quatre universités nouvelles d'Ile-de-France. Il note que le nom de ces universités comprend fréquemment une référence à un territoire infra régional ⁽³⁸⁶⁾, cette dénomination signifiant « *un ancrage territorial, voire une certaine symbiose avec leur environnement local* ». Ces universités ont logiquement un recrutement de proximité : la part des étudiants originaires du département siège de l'université y est très importante, dépassant parfois les 70%. Elles sont avant tout dédiées au cursus licence, dont la proportion est de plus de 70 % pour la quasi-totalité d'entre elles, le chiffre dépassant même les 80 % pour l'université d'Artois et les 90 % pour l'université de Nîmes, la dernière créée. D'une manière générale, les universités de proximité ont un taux de boursiers plus important que celui de la métropole universitaire, ce qui vérifie l'hypothèse que leur création a favorisé l'accès à l'enseignement supérieur de jeunes qui, sans cela, n'en auraient pas eu la possibilité. On retrouve ce lien entre proximité et pourcentage d'étudiants originaire de milieux peu favorisés dans les antennes et aussi, dans une certaine mesure, dans les IUT. Sans que cela soit une règle, les universités de proximité ont souvent une forte composante professionnelle : les IUT représentent toujours une part importante des effectifs et les licences professionnelles s'y sont particulièrement développées. La conjugaison de la professionnalisation et de la proximité facilite le lien avec l'environnement économique et le transfert de technologie vis-à-vis des PME. Les caractéristiques communes qui se dégagent ainsi sont extrêmement différentes des universités du centre de Paris ou des universités des grands sites pluri-universitaires.

3 • Proximité et démocratisation

Incontestablement, la dissémination des implantations universitaires a permis une démocratisation de l'enseignement supérieur. Le dossier de l'INRP confirme, en s'appuyant sur les études concernant les profils des étudiants dans les antennes, « *une véritable démocratisation à l'entrée des formations dans les nouveaux centres universitaires, tant au niveau scolaire que social. Autrement dit, les étudiants concernés sont originaires de milieux sociaux moins favorisés et plus diversifiés que leurs équivalents des universités mères et/ou sont scolairement moins performants au regard de leurs résultats antérieurs dans le secondaire. Il apparaît qu'une part des étudiants accueillis dans les antennes universitaires n'auraient sans doute pas fait le choix de l'enseignement universitaire en l'absence de structures de proximité* ⁽³⁸⁷⁾ ».

⁽³⁸⁶⁾ Universités Paris-Val-de-Marne, de Toulon et du Var, d'Evry-Val-d'Essonne, Valenciennes et Hainaut-Cambrésis, Pau et les pays de l'Adour, Artois, Savoie, Littoral côte d'Opale, Maine, Bretagne occidentale, Bretagne-Sud, Haute-Alsace...

⁽³⁸⁷⁾ INRP, *op.cit.*

Certains cependant émettent des réserves. La possibilité pour des nouveaux publics d'accéder à des études universitaires va souvent de pair avec une orientation particulièrement contrainte, la gamme généralement étroite des formations présentes au niveau local se rajoute aux déterminants traditionnels qui encadrent et limitent le choix d'une filière⁽³⁸⁸⁾. Claude Durand-Prinborgne est encore plus critique : « *Il n'est nullement établi que la satisfaction des exigences des villes moyennes de disposer d'un enseignement supérieur a réalisé une véritable démocratisation de l'accès aux études supérieures autre que la démocratisation du pauvre. Les délocalisations diverses ont faussé le jeu de l'orientation : des bacheliers scientifiques ont préféré la proximité d'études en sciences sociales, humaines, juridiques... ce qui va à l'encontre d'une politique volontariste de développement des études scientifiques*⁽³⁸⁹⁾. »

Les résultats des observations sont contradictoires concernant les taux de réussite dans les antennes et ne permettent pas d'attribuer une relation mécanique entre le statut de délocalisation et la réussite universitaire, ni entre la taille du centre universitaire et la réussite⁽³⁹⁰⁾. Une comparaison des parcours étudiants au sein d'une même filière de droit, conduite par Georges Felouzis dans trois sites différents : l'université mère de Bordeaux et ses antennes d'Agen et de Périgueux, montre que les inégalités de réussite et les taux d'abandon varient d'un lieu à l'autre. Plus qu'un « *effet délocalisation* », on constate un « *effet site* ». Le contexte de la délocalisation, s'il s'exerce sur les inégalités sociales, n'est pas en lui-même favorable ou défavorable à la réussite. « *La clé de la compréhension des effets de site se trouve dans la capacité des enseignants à se mobiliser autour de la réussite de leurs étudiants*⁽³⁹¹⁾. » C'est aussi le constat qu'a pu faire l'IGAEN : les universités de proximité ont généralement une liaison plus étroite avec l'enseignement secondaire, travaillent mieux sur la coupure secondaire/supérieur et encadrent mieux leurs étudiants que les établissements plus grands. Pour ces inspecteurs, « *Les universités de proximité, souvent dépréciées pour leur absence de taille critique en matière de recherche, peuvent trouver sur le créneau de l'accueil, de l'orientation et de l'insertion des nouveaux étudiants, un domaine d'excellence favorisé justement par leur "proximité"*. *Mais ce facteur facilitant ne remplace pas leur nécessaire mobilisation*⁽³⁹²⁾ ».

(388) *Ibid.*

(389) DURAND-PRINBORGNE Claude, « A propos des politiques de décentralisation : vers de nouveaux transferts de compétences en éducation et formation ? », *AJDA*, 20 janvier 2003.

(390) INRP, *op.cit.*

(391) FELOUZIS Georges, Les délocalisations universitaires et la démocratisation de l'enseignement supérieur », *Revue française de pédagogie*, n° 130, 2001, cité dans le dossier INRP.

(392) SIMON Thierry et al., *Accueil et orientation des nouveaux étudiants dans les universités*, IGAEN, rapport au ministre de l'Éducation, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, juin 2006.

4 • Les évolutions récentes : rationalisation et regroupements

Le contexte a changé depuis une dizaine d'années. En France, comme dans d'autres pays européens, l'heure est désormais à la rationalisation et aux recompositions, sous l'influence de plusieurs facteurs.

Le premier élément est la stagnation des effectifs étudiants depuis 1995 et même leur diminution dans une période récente. En 2007-2008, 1 368 540 étudiants étaient inscrits dans les universités françaises. Ils étaient 1 485 500 en 1995-1996. Le nombre d'étudiants à l'université diminue pour la deuxième année consécutive (- 2,5 % à la rentrée 2007 après - 1,6 % à la rentrée 2006). Cette baisse concerne les trois cursus. Elle est particulièrement marquée en cursus licence (- 3,4 %), notamment parmi les nouveaux bacheliers entrant à l'université (- 5 % par rapport à 2006-2007) et les étudiants étrangers (- 6 % par rapport à 2006-2007). Les filières générales à l'université sont les plus touchées par cette baisse. En IUT, le nombre d'étudiants augmente de 2,2 % en 2007-2008⁽³⁹³⁾.

Cette baisse des effectifs contribue à une mise en concurrence des différents sites universitaires. Après avoir été développés dans un contexte socio-économique et démographique favorable, certains sites secondaires doivent faire face à « *un double mouvement, d'une part une baisse généralisée du nombre d'étudiants et, d'autre part, une attractivité géographique différenciée, largement supérieure pour les territoires du sud de la France et de l'Île de France par rapport aux territoires du nord* »⁽³⁹⁴⁾.

Le deuxième changement qui a eu un impact majeur sur l'organisation des cursus universitaires est l'introduction à partir de 2002 du système LMD (licence, maîtrise, doctorat) dans le cadre du processus de Bologne et la construction de « *l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche* ». Sa mise en place s'est faite progressivement, le ministère cherchant plutôt à obtenir l'adhésion des universités au processus qu'à le leur imposer. Selon Christine Musselin, si la différenciation des offres de formation est prônée et si innovation et créativité sont bien sollicitées, la réforme LMD n'en est pas moins un outil puissant de normalisation non plus « *substantive* » (fixation des contenus dans des maquettes) mais « *procédurale* » (organisation des cursus, découpages en semestres, finalités) conduisant au rapprochement entre universités et grandes écoles, à des convergences entre disciplines et à une plus grande rationalisation⁽³⁹⁵⁾.

⁽³⁹³⁾ MESR, *Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche*, n° 2, décembre 2008.

⁽³⁹⁴⁾ BONNE D.-A. et al., *Positionnement des universités de taille moyenne et des sites secondaires dans la réorganisation du système d'enseignement supérieur et de recherche français*, Etude réalisée par Strasbourg Conseil pour la DIACT en 2008.

⁽³⁹⁵⁾ MUSSELIN Christine « *Les paradoxes de Bologne : l'enseignement supérieur français face à un double processus de normalisation et de diversification* », 2006, cité par FERREOL Gilles, op.cit.

Un troisième facteur est la volonté d'atteindre un rayonnement international et de figurer en bonne place dans les classements internationaux et européens. L'internationalisation de l'enseignement supérieur, s'ajoutant à celle plus ancienne de la recherche, a favorisé une prise de conscience, par les universités comme par les grandes écoles, de l'absence de lisibilité de notre système auprès des acteurs étrangers. Cette notion de lisibilité internationale des universités a vu son acuité renforcée avec la publication du classement de Shanghai et la position moyenne des universités françaises. Même si ce classement est dans une large mesure contestable, on ne peut nier qu'il a eu un rôle de catalyseur et d'accélérateur des efforts de rassemblement dans les grands sites universitaires et de prise de conscience des inconvénients de l'émiettement de notre tissu universitaire ⁽³⁹⁶⁾. La question de la taille critique des universités est devenue une préoccupation majeure.

Il faudrait ajouter un changement supplémentaire : l'autonomie accrue reconnue aux universités avec la loi sur les libertés et responsabilités des universités du 10 août 2007 (LRU) qui conduira les présidents d'université à maîtriser l'ensemble des processus de décisions en matière de budget, de gestion des personnels et éventuellement de bâtiments. Elle renforcera leur capacité à nouer des partenariats avec les collectivités et les acteurs économiques ⁽³⁹⁷⁾. Elle ouvre notamment la possibilité de créer des fondations pour collecter des fonds privés en appui à l'enseignement supérieur ⁽³⁹⁸⁾.

L'heure n'est donc plus à de nouvelles implantations universitaires mais aux rapprochements entre les structures et à la rationalisation. Le Conseil économique et social (CES) ⁽³⁹⁹⁾ propose d'instaurer un moratoire sur toute nouvelle implantation universitaire sans pour autant remettre en cause les universités existantes. Il préconise d'encourager l'organisation territoriale universitaire en réseau en s'appuyant notamment sur les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) créés par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006. L'article L.344-1 du code de la recherche définit les PRES comme la possibilité donnée à plusieurs établissements ou organismes de recherche ou d'enseignement supérieur et de recherche, publics ou privés, « *de regrouper tout ou partie de leurs activités et de leurs moyens, notamment en matière de recherche, dans un pôle de recherche et d'enseignement supérieur afin de conduire ensemble*

⁽³⁹⁶⁾ CYTERMANN Jean-Richard, *La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, IGAENR, rapport n°2007-079, septembre 2007.

⁽³⁹⁷⁾ Le conseil d'administration comprend désormais des personnalités extérieures à l'établissement, nommées par le président de l'université pour la durée de son mandat : au moins un chef d'entreprise ou cadre dirigeant d'entreprise, au moins un autre acteur du monde économique et social, deux ou trois représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, dont un du conseil régional, désignés par les collectivités concernées.

⁽³⁹⁸⁾ *Ibid.*

⁽³⁹⁹⁾ DUPORT Jean-Pierre, *Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence*, Rapport du Conseil économique et social, 2008.

des projets d'intérêt commun ». Les missions sont précisées dans l'article L.344-4 consacré aux établissements publics de coopération scientifique ⁽⁴⁰⁰⁾, un des outils possibles pour les PRES. Elles comprennent notamment « *la mise en place et la gestion des équipements partagés entre les membres participants au pôle, la coordination des activités des écoles doctorales, la valorisation des activités internationales du pôle et la promotion internationale du pôle* ». Les objectifs apparaissent clairement à travers d'autres documents ministériels et notamment le rapport sur « *les politiques nationales de recherche et de formations supérieures* », annexé au PLF 2007 : « *Dans une logique de site, les PRES visent à renforcer l'efficacité, la visibilité et l'attractivité du système d'enseignement supérieur et de recherche français.* » L'amélioration de la position au classement de Shanghai figure d'ailleurs dans les éléments de communication autour des PRES. La mise en place des PRES a été menée avec vigueur et détermination par le ministère qui a de fait imposé la formule juridique d'établissement public de coopération scientifique (EPCS).

Selon le rapport de l'IGAEN, la réforme des études doctorales traduite dans l'arrêté du 7 août 2006 va en fait constituer un levier important pour la constitution des PRES, et au-delà pour la définition d'une politique de site et d'organisation de l'enseignement supérieur en région. Elle conduit à la fois à des écoles doctorales communes pour les universités des sites pluri universitaires et à une spécialisation dans leur domaine d'excellence pour les universités petites et moyennes.

Les neuf premiers PRES ont été créés par décret du 22 mars 2007, soit un an seulement après la publication de la loi. Six des onze villes pluridisciplinaires de province ont mis en place des EPCS regroupant toutes les universités du site : *Université de Lyon, Nancy Université, Université de Bordeaux, Aix-Marseille-Université, Université de Toulouse, Université Européenne de Bretagne*, cette dernière ayant une dimension régionale. L'IGAEN observe que « *la dénomination "Université" au singulier s'est symboliquement imposée* » et que « *des EPCS ont pu être créés dans des sites qui ne se caractérisaient pas par une tradition d'entente universitaire (Bordeaux, Lyon, Toulouse, Aix-Marseille) alors que les démarches n'ont pas jusqu'à présent abouti sur des sites marqués par une bonne coopération, en particulier à Grenoble* ». Les trois autres PRES concernent la région parisienne : *l'Université Paris Est, UniverSud et ParisTech* qui regroupe dix grandes écoles d'ingénieurs, sans présence d'universités. La région parisienne se révèle particulièrement complexe au regard de la démarche des

⁽⁴⁰⁰⁾ Article L.344-4 du code de la recherche : « L'établissement public de coopération scientifique assure la mise en commun des moyens que les établissements et organismes fondateurs et associés consacrent au pôle de recherche et d'enseignement supérieur mentionné à l'article L.344-1.

PRES⁽⁴⁰¹⁾, les universités ayant parfois privilégié le regroupement en Réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA)⁽⁴⁰²⁾. En 2008, a été créé un 10^e PRES, *Clermont université*. D'autres projets sont en cours à Montpellier, Nantes, Anjou-Maine, Nord-Pas-de-Calais ou Grenoble. Il est évidemment trop tôt pour évaluer précisément les effets des PRES qui ne seront perceptibles, comme pour toute politique publique, qu'à moyen terme.

L'idée de fusion à terme apparaît en filigrane à travers certains projets, que l'on peut qualifier, suivant la typologie de la Conférence des présidents d'université (CPU), de « PRES pré-fusionnels ». Les trois universités de Strasbourg ont, quant à elles, fait le choix de fusionner. La nouvelle *Université de Strasbourg* (UdS), officiellement inaugurée le 1^{er} janvier 2009, réunit 42 000 étudiants répartis dans 39 composantes (unités de formation et de recherche, facultés, écoles ou instituts) et 86 unités de recherche dans lesquelles travaillent quelque 5 200 personnels dont 2500 enseignants-chercheurs.

La conclusion du rapport de l'IGAEN insiste sur la nécessité de poursuivre la mise en œuvre de politiques territoriales : « *Ce mouvement de rationalisation, encore récent, devra à coup sûr être amplifié. Au-delà des simples mises en réseau et de la mutualisation, il devient indispensable d'opérer des regroupements et des fusions de nature à constituer des unités performantes. A l'heure de la mutualisation, la visibilité est devenue un impératif. Il faut donc aujourd'hui restructurer l'ensemble du dispositif pour lui permettre d'exister demain dans le paysage international.* »

Les évolutions, présentes et à venir, posent un certain nombre de questions. Certaines universités pourront, volontairement ou non, se trouver à l'écart des processus de PRES. Seront-elles marginalisées ou mises en difficulté ? Pour l'IGAEN, la question « *se pose de manière très différente selon le degré de fragilité de l'établissement, ses perspectives démographiques et la qualité des choix qu'il a pu faire en matière de structuration de son offre et de sa recherche. Elle n'en engage pas moins son avenir* »⁽⁴⁰³⁾. » Le CES appelle à être attentif aux risques que comportent les PRES au regard des territoires : « *Ils peuvent aussi bien jouer le rôle de locomotives, entraînant l'ensemble de l'enseignement supérieur et de la*

⁽⁴⁰¹⁾ CYTERMANN Jean-Richard, *La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, IGAENR, rapport n°2007-079, septembre 2007.

⁽⁴⁰²⁾ La loi de programme pour la recherche a prévu la création de réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) sous la forme d'une fondation de coopération scientifique pour conduire un projet d'excellence scientifique dans un ou plusieurs domaines de recherche. Ce projet est mené en commun par plusieurs établissements ou organismes de recherche ou d'enseignement supérieur et de recherche, publics ou privés, français ou européens. D'autres partenaires, en particulier des entreprises, des collectivités territoriales et des associations, peuvent être associés au réseau.

⁽⁴⁰³⁾ CYTERMANN Jean-Richard, *La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, IGAENR, rapport n°2007-079, septembre 2007.

recherche au profit de la totalité du territoire, que de “vampires” concentrant sur un site la majorité des efforts de modernisation et renforçant ainsi les déséquilibres spatiaux⁽⁴⁰⁴⁾. »

La volonté gouvernementale de faire émerger dix campus d'excellence destinés à être la vitrine de la France et à renforcer l'attractivité et le rayonnement de l'université française renforce la crainte d'universités à deux vitesses. Le *plan Campus* bénéficie d'un financement important, associant largement les collectivités⁽⁴⁰⁵⁾.

Une étude réalisée pour la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) s'interroge sur l'avenir des sites secondaires du fait de la mise en place des PRES et de la LRU : « *N'y aurait-il pas un risque de voir des universités mères adopter des stratégies de “repli” en rapatriant leurs sites secondaires sur le site principal⁽⁴⁰⁶⁾ ?* » La DIACT propose la mise en place de conseils de site qui regrouperaient l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur (universitaire et non universitaire) d'une ville moyenne ainsi que les partenaires publics et privés (collectivités, établissements de tutelle, agences de développement et entreprises), afin qu'ils mènent des réflexions sur la vie du site, ses évolutions et les orientations stratégiques à adopter⁽⁴⁰⁷⁾.

Une inquiétude s'est fait jour aussi à propos de l'avenir des sites départementaux des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Dans un premier temps avec leur intégration dans l'Université programmée dans les trois années suivantes par la loi sur l'avenir de l'École d'avril 2005. Et plus encore avec la décision prise en 2008 de recruter les enseignants en deuxième année de master qui remet en cause l'existence même des IUFM.

La question se pose aussi de la composition des instances de décision de ces nouvelles structures regroupant plusieurs entités et de la présence ou non de représentants élus par la communauté universitaire.

⁽⁴⁰⁴⁾ DUPORT Jean-Pierre, *op.cit.*

⁽⁴⁰⁵⁾ Dix projets ont été sélectionnés en mai et juillet 2008 pour l'opération Campus en faveur de l'immobilier universitaire : Aix-Marseille, Condorcet-Paris-Aubervilliers, Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Saclay, Strasbourg, Toulouse et Paris intra-muros. Onze autres campus considérés comme « prometteurs » ou « innovants » bénéficieront aussi d'un soutien ciblé dans le cadre de cette opération.

⁽⁴⁰⁶⁾ BONNE D.-A. et al., *op.cit.*

⁽⁴⁰⁷⁾ *Ibid.*

5 • Les grands enjeux

Il paraît utile pour conclure ce point de rappeler quelques grands enjeux.

D'abord la nécessité de répondre à cette exigence de compétitivité et d'excellence, tout en préservant proximité, démocratisation et développement local. Il ne faut pas sous-estimer le risque d'une coupure entre des universités d'élite et d'autres qui seraient réduites au rôle de collèges universitaires déconnectés de la recherche et cantonnés aux formations courtes. Bernard Belloc, conseiller du président de la République, défend un tel modèle inspiré de l'université de Californie.

On ne peut pas concevoir d'enseignement universitaire sans recherche. Le rapport du CES le rappelle : « *Toute stratégie territoriale concernant l'enseignement supérieur et la recherche doit se fonder sur le lien indissociable qui unit les deux. Il n'y a pas de formation supérieure de qualité qui ne s'appuie sur une recherche de qualité. La recherche tire l'enseignement par le haut*⁽⁴⁰⁸⁾. » L'excellence n'est pas nécessairement liée à la taille et les universités « moyennes » peuvent avoir des laboratoires « reconnus au plan international mais dans un nombre relativement restreint de disciplines⁽⁴⁰⁹⁾ ».

L'avenir des petites unités passe sans doute par leur capacité à innover, leur spécialisation dans des domaines pointus ou des créneaux attractifs, leur offre de professionnalisation. Pour la DIACT, « *les opérateurs de ces sites doivent s'enraciner territorialement, et apporter au territoire ainsi qu'à leurs acteurs une véritable valeur ajoutée. Cela passera par la mise en place de partenariats à différentes échelles, dans le cadre d'une logique de cluster*⁽⁴¹⁰⁾ ».

Un autre enjeu est la nécessité d'élever le niveau général de formation. La stratégie de Lisbonne fixe l'objectif de voir la moitié d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur à l'horizon 2010. Le niveau de diplôme de la population française âgée de 25 à 64 ans progresse, bien qu'il demeure encore relativement faible par rapport à d'autres pays développés. Les cohortes qui viennent d'arrêter leurs études comptent 42 % de diplômés de l'enseignement supérieur⁽⁴¹¹⁾. Les sites secondaires peuvent y contribuer en facilitant l'accès à des études supérieures d'étudiants de milieux modestes. Mais l'objectif ne pourra être atteint que si l'université se donne les moyens de permettre la réussite de tous les étudiants en licence. Le plan *Réussir en licence* constitue

⁽⁴⁰⁸⁾ DUPORT Jean-Pierre, *op.cit.*

⁽⁴⁰⁹⁾ BONNE D.-A. et al., *Positionnement des universités de taille moyenne et des sites secondaires dans la réorganisation du système d'enseignement supérieur et de recherche français*, Etude réalisée par Strasbourg Conseil pour la DIACT en 2008.

⁽⁴¹⁰⁾ *Ibid.*

⁽⁴¹¹⁾ MEN, *Repères et références statistiques*, septembre 2008.

une perspective intéressante. Mais la question des moyens ne peut être éludée. Avec une dépense moyenne par étudiant d'université publique de 8 970 euros en 2007 ⁽⁴¹²⁾, la France se positionne à la 14^e place des pays de l'OCDE ⁽⁴¹³⁾.

Enfin, l'organisation de l'offre dans les différentes implantations universitaires et la qualité des formations proposées doivent impérativement permettre des parcours de réussite adaptés à la diversité des publics et ouverts aux salariés dans le cadre de la formation tout au long de la vie. Ce qui amène aussi à revoir et améliorer les politiques d'orientation, l'accueil des étudiants, les conditions favorables à leur mobilité et l'accompagnement vers l'insertion professionnelle.

E • Le projet éducatif local

Le nombreuses communes se sont engagées dans une démarche de projet éducatif local. Cette nouvelle forme d'action publique se caractérise par son caractère transversal et par la mobilisation des acteurs au niveau d'un territoire déterminé. Se pose alors la question de l'articulation entre le local et le niveau national. Est-il possible de construire une perspective éducative globale avec l'ensemble des acteurs désormais impliqués dans les politiques éducatives ?

1 • Des communes très engagées

Le concept de « *projet éducatif local* » apparaît dès 1998 dans une circulaire sur la mise en place du contrat éducatif local (CEL) ⁽⁴¹⁴⁾. Ce qui est recherché à travers la signature du CEL, c'est un travail collectif de tous les acteurs éducatifs afin de construire une politique éducative globale proposant aux jeunes, depuis leur petite enfance, une palette étendue d'activités diverses sur tous les temps de leur vie, scolaire et hors scolaire. Selon une note d'évaluation de la DEP de novembre 2005, dans 75 % des cas c'est la commune qui est à l'origine du projet de CEL « *car la quasi-totalité des maires y voient l'occasion de développer une politique enfance-jeunesse* » ⁽⁴¹⁵⁾. Le CEL a en quelque sorte ouvert la voie au projet éducatif local (PEL). De nombreuses communes, de toutes tailles, urbaines ou rurales, se sont en effet engagées dans cette démarche.

⁽⁴¹²⁾ *Ibid.* La dépense moyenne est de 9020 € pour un étudiant d'IUT et de 13 880 € pour un élève de CPGE.

⁽⁴¹³⁾ MESR, *Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche*, n° 2, décembre 2008.

⁽⁴¹⁴⁾ Circulaire MEN n° 98-144 du 9 juillet 1998 relative à l'aménagement des temps et des activités de l'enfant : mise en place du contrat éducatif local et des rythmes scolaires.

⁽⁴¹⁵⁾ MENESR, *Regards sur les contrats éducatifs locaux*, DEP, note d'évaluation, n° 05-12, novembre 2005.

A l'occasion des premières rencontres des PEL en janvier 2006, Pierre Durant, président des Francas, rappelait plus largement que ce principe d'action publique a trouvé son essor à la faveur :

- de la création des zones d'éducation prioritaire,
- des lois de décentralisation qui ont donné aux collectivités territoriales des compétences sans précédent en matière éducative,
- d'une attente des parents d'être impliqués dans la totalité des processus éducatifs,
- de la mise en oeuvre des dispositifs éducatifs contractualisés entre l'Etat et les communes,
- de la prise de conscience, par les collectivités locales, qui sont de plus en plus confrontées aux problématiques d'exclusion qu'elles doivent impérieusement renforcer leurs moyens de lutte, en s'appuyant en premier lieu sur l'éducation.

Pour lui, le PEL est « *une démarche fondamentalement politique, résolument progressiste en faveur de l'éducation de l'enfant* ⁽⁴¹⁶⁾ ». Pour Alain Jouis, adjoint délégué à l'éducation à la mairie de Brest, « *en favorisant la mobilisation de tous ceux qui participent à l'acte éducatif, le projet éducatif local insuffle un nouvel élan à une dynamique importante : celle de l'éducation partagée* ⁽⁴¹⁷⁾ ».

Ce concept d'éducation partagée est aujourd'hui totalement intégré par les collectivités publiques dans leurs politiques éducatives. Les collectivités locales deviennent non seulement des acteurs mais aussi les éléments moteurs à l'échelon local de l'éducation des jeunes. Le développement d'une association professionnelle comme l'Association nationale des directeurs de l'éducation des villes (ANDEV) ⁽⁴¹⁸⁾ contribue à ces évolutions en créant un espace de débat, de réflexion et de formation. Le réseau des *villes éducatrices* ⁽⁴¹⁹⁾, créé en 1990, fédère une soixantaine de villes en France – et de nombreuses autres dans le monde – autour d'une conception large de l'éducation. Les villes adhérentes veulent mettre à la disposition des citoyens l'ensemble des ressources nécessaires à l'éducation, la culture, la santé et la vie démocratique. En développant des projets s'appuyant sur cette richesse et cette diversité, elles affirment leur volonté de transformer la ville en un véritable espace éducatif. Elles dévelop-

⁽⁴¹⁶⁾ Actes des 1^{re} rencontres nationales des Projets Educatifs Locaux, *L'éducation à l'épreuve des territoires*, Brest, janvier 2006.

⁽⁴¹⁷⁾ *Ibid.*

⁽⁴¹⁸⁾ L'ANDEV édite une lettre d'information trimestrielle, *La Communale*, qui aborde l'actualité éducative, les textes et dispositifs réglementaires de l'éducation et des collectivités, des présentations et des comparaisons d'expériences, et dans chaque numéro, un dossier sur l'un des aspects de l'action éducative locale.

⁽⁴¹⁹⁾ < www.villeseducatrices.fr >.

pent des coopérations entre villes et avec les autres réseaux de villes. Les villes ont souvent réorganisé leurs services en se dotant de véritables « *directions de l'éducation* » pour intégrer cette dimension transversale de l'éducation.

L'éducation est donc devenue une question éminemment politique. Jean-Claude Guérin, ancien inspecteur de l'Education nationale, l'exprimait très bien lors des *Rencontres nationales de l'éducation* en 2004 : « *Si l'on parle de projet éducatif territorial, de projet éducatif global, cela veut bien dire que la légitimité de toutes les interventions dites "éducatives", ce n'est pas l'Ecole, ce n'est pas l'Education nationale, mais c'est effectivement le territoire, c'est-à-dire du politique. Ce qui veut dire que si l'on parle du projet éducatif local ou territorial, on a à se poser la question du "au nom de quoi ?" et de "quel est le projet politique ou quelles sont les conceptions de types de société que l'on vise et qui fait que le projet éducatif est conçu dans cette perspective ?"* ⁽⁴²⁰⁾ »

2 • Une démarche globale et partenariale ...

Une définition du projet éducatif local a été donnée par Francis Oudot, président de l'ANDEV : c'est « *le cadre formalisé, écrit, au sein duquel les acteurs qui interviennent dans le domaine de l'éducation sur un même territoire, s'inscrivent pour exercer leurs missions et leurs responsabilités, de façon conjointe, cohérente et coordonnée, autour d'objectifs communs, en direction et au bénéfice des enfants et des jeunes, pour leur développement, leur réussite et leur intégration dans la société et dans l'environnement local au sein desquels ils vivent. Il fixe les principes selon lesquels s'articulent et se coordonnent la politique éducative de la commune (la politique éducative locale) et celle des autres acteurs (Education nationale, départements, régions, associations, etc.)* ⁽⁴²¹⁾ ».

Même si son élaboration intervient généralement alors que de nombreux dispositifs, initiatives et actions éducatives sont déjà en place, le PEL comporte différentes étapes indispensables. Elles sont détaillées dans un guide rédigé par la Direction interministérielle de la Ville ⁽⁴²²⁾ et dans l'intervention de Francis Oudot au colloque national de l'Association française des administrateurs de l'éducation (AFAE) de mars 2004 ⁽⁴²³⁾. La première étape est celle du diagnostic. Il faut d'abord établir l'état des lieux : quelle est l'offre éducative selon les territoires ? Quels sont les publics touchés et les publics potentiels ? Quels sont les acteurs ? La phase de partage du diagnostic est essentielle. Les partenaires

⁽⁴²⁰⁾ GUERIN Jean-Claude, « Projet et contrat : des moyens pour agir. A quelles conditions ? » in *Education et territoires, l'Etat au local*, 4^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2004.

⁽⁴²¹⁾ Actes du XXVI^e colloque national de l'AFAE, Ecole et territoires, Quelle décentralisation ?, *Revue Administration et éducation*, n°3-2004.

⁽⁴²²⁾ *Projet éducatif local et politique de la Ville*, Les éditions de la DIV, 2001, < <http://www.ville.gouv.fr> >.

⁽⁴²³⁾ Actes du XXVI^e colloque national de l'AFAE.

doivent s'efforcer de trouver un accord sur des valeurs éducatives à promouvoir par le biais de toutes les actions. En fonction du diagnostic et des objectifs éducatifs, l'ensemble des partenaires doit faire des choix, établir des priorités et intégrer, pour sa mise en œuvre, des dimensions temporelles et stratégiques. Les enjeux doivent être déterminés tant au niveau des quartiers que de la ville entière ou de la structure intercommunale, car ils peuvent ne pas être de même nature. Développer l'accessibilité d'une offre éducative diversifiée et de qualité pour tous les enfants et les jeunes sur un territoire doit être une orientation majeure du PEL. Des orientations doivent être prises pour les différents publics. La mise en place d'un comité de pilotage, rassemblant toutes les institutions partenaires (y compris les autres collectivités locales), les fédérations de parents, les associations d'éducation populaire ou les associations locales est indispensable, de même que la constitution de groupes de travail thématiques multipartenariaux et la désignation d'un coordonnateur animateur du PEL. Un système de management interne à la collectivité locale sera nécessaire pour piloter les aspects de coordination et de transversalité de l'action municipale. Il faut évidemment prévoir des règles de fonctionnement, des bilans réguliers, une évaluation et une révision éventuelle des règles ou des orientations retenues. Chaque institution doit préciser, en fonction des objectifs opérationnels, les engagements financiers qu'elle prend et leurs modalités, engagements qui peuvent se concrétiser dans la signature ou la renégociation de contrats spécifiques susceptibles d'accompagner la mise en œuvre du PEL (Contrat éducatif local, contrat Enfance-jeunesse, contrat local d'accompagnement à la scolarité, contrat urbain de cohésion sociale, contrat de réussite éducative). Une fois le PEL rédigé, il faut se donner les moyens d'entretenir sa vitalité, ce qui suppose que des outils de communication et d'évaluation soient mis en place.

Avec le PEL, on n'est plus dans la déclinaison locale de dispositifs institutionnels venus du niveau national que les divers appareils administratifs s'efforçaient d'opérationnaliser ou dans l'accumulation d'offre d'activités. Pour la ville de Brest, « *le PEL doit s'interpréter avant toute chose comme une recherche de sens, de maîtrise, d'intentionnalité afin de ré-irriguer les dispositifs, les procédures, les organisations administratives, les associations autour d'un corpus de définitions, de valeurs, de principes collectivement assumés* ⁽⁴²⁴⁾ ».

Le territoire local est un bon niveau de prise en compte des enjeux éducatifs, parce que ceux-ci peuvent se décliner différemment selon les territoires, parce que l'accord entre les acteurs éducatifs sur ce que l'on vise pour l'enfant et le jeune est davantage possible au niveau local et parce que la mise en œuvre des

⁽⁴²⁴⁾ Projet éducatif local de la ville de Brest.

moyens pour atteindre les objectifs que l'on s'est fixés dépend éminemment des acteurs locaux, des moyens dont ils disposent, des liens de partenariat qui les unissent ou qui les éloignent. Ceci ne signifie pas pour autant que le niveau local doit fonctionner de manière indépendante des autres niveaux territoriaux (régional, national, européen, mondial). Une articulation est nécessaire dans la mesure où l'enfant et le jeune appartiennent aussi à ces territoires ⁽⁴²⁵⁾.

Lors d'une table ronde organisée pendant le congrès de l'UNSA Education, le 28 mars 2008, Eric Favéy ⁽⁴²⁶⁾ insistait sur la dimension culturelle au sens large née de l'articulation entre éducation et territoire. Il faisait référence à l'émergence de la notion de « *territoires apprenants* » qui « *sont eux-mêmes porteurs de savoirs constitués, transmis institutionnellement, fabriqués quelquefois en dehors des institutions, dont les individus sont porteurs eux-mêmes, grâce à l'éducation, grâce au fait que nous sommes dans un pays où plus d'un siècle de politique éducative ambitieuse a élevé considérablement le niveau et fait en sorte que les habitants d'un territoire sont capables, non seulement de s'approprier des héritages, mais de produire de la culture sous toutes ses formes* ».

Les associations d'éducation populaire sont très impliquées dans les projets éducatifs locaux qui mettent en action les valeurs humanistes et l'ambition émancipatrice dont elles sont porteuses ⁽⁴²⁷⁾. Les Francas « *ont avant tout un rôle de conseiller, expert dans leur domaine, dont l'objectif est de créer une dynamique autour du projet éducatif pour assurer sa réussite. Souhaitant avant tout transférer leurs compétences, ils mettent tout en œuvre pour que les personnes concernées par le projet se l'approprient, pour mieux le pérenniser. Leur ambition est double : créer les conditions favorables à la naissance d'initiatives locales, et co-construire avec les acteurs locaux, sans faire à leur place* ⁽⁴²⁸⁾ ». La Ligue de l'enseignement, ainsi que les trois quarts de ses fédérations départementales, « *se sont mobilisées sur les différents dispositifs publics, jouant de plus en plus un rôle de centres de ressources pour les acteurs locaux, développant leur capacité d'entraînement du tissu associatif local à s'insérer dans les démarches de projets éducatifs et mettant en place des dispositifs de formation et d'accompagnement plus généraux* ⁽⁴²⁹⁾ ».

⁽⁴²⁵⁾ Actes des 1^{er} rencontres nationales des Projets Educatifs Locaux, *L'éducation à l'épreuve des territoires*, Brest, janvier 2006.

⁽⁴²⁶⁾ Secrétaire national délégué à la culture, à l'éducation et à la communication, Ligue de l'enseignement.

⁽⁴²⁷⁾ Les Francas organisent depuis 2006 des rencontres nationales des projets éducatifs locaux à Brest et la *Ligue de l'enseignement* organise tous les deux ans à Rennes des rencontres nationales de l'éducation.

⁽⁴²⁸⁾ < www.francas.asso.fr >.

⁽⁴²⁹⁾ < www.laligue.org >.

3 • ... qui ne va pas sans difficultés et sans interrogations

Le projet éducatif local est une démarche ambitieuse, exigeante, longue. Elle ne se met pas en place sans difficultés et sans interrogations.

La nécessité d'un partenariat fort au niveau local autour du PEL fait consensus mais des difficultés persistent et ont été évoquées lors des rencontres de Brest en janvier 2006 : le fait que certains partenaires restent souvent difficiles à mobiliser (l'Education nationale, les parents dans de nombreux exemples) ; l'articulation à trouver entre les différentes échelles territoriales et les compétences des différents acteurs ; le risque d'être enfermé dans un partenariat assujéti ou instrumentalisé ; la difficulté à pérenniser l'action, la mobilisation des débuts ; la gestion des découpages administratifs différents et des temporalités différentes⁽⁴³⁰⁾. La question de l'implication et de la place des jeunes était très présente dans les débats lors des rencontres suivantes qui avaient pour thème « *Faire société : éducation et démocratie* »⁽⁴³¹⁾.

Lors de l'élaboration du projet, la réflexion autour de l'articulation entre les différents espaces d'éducation formels, informels, non formels est un temps important. Quels sont les apprentissages, savoir-faire, savoir être qui relèvent plutôt de l'espace scolaire, de l'espace de la famille ou de l'espace du temps libre ? La réponse à ces questions permettra aux acteurs de définir qui fait quoi dans le cadre d'un PEL. Mais il est aussi nécessaire qu'il y ait une cohérence éducative entre ces différents espaces. Cela pose notamment la question de la coopération avec l'Education nationale. Fabrice Dhume souligne les limites d'une logique institutionnelle dans la pensée du partenariat : « *Vue sous l'angle institutionnel, la question est donc au carrefour d'enjeux politiques et stratégiques multiples, ce qui n'est pas sans compliquer l'émergence de coopérations entre l'Ecole et d'autres organisations. Ces tensions ne font que dévoiler le fait que le registre de pensée institutionnel ne rend guère possible l'émergence de partenariats. Il enferme la lecture dans un rapport organisationnel dedans/dehors qui ne fait pas évoluer la pratique et surtout ne permet pas la rencontre de l'autre, la confrontation, le conflit cognitif. Ce n'est pas une question de niveau (hiérarchique) comme le laisse croire l'injonction au partenariat qui renvoie aux acteurs "de terrain" le soin de traduire l'orientation ministérielle. C'est bien une forme d'institutionnalisme qui bloque le processus ; autrement dit, la construction de partenariat ne peut se faire qu'à condition de sortir de la logique institutionnelle* »⁽⁴³²⁾. Il est reproché à l'Ecole de « *vassaliser* » les autres acteurs dans ses stratégies rela-

⁽⁴³⁰⁾ Actes des 1^{er} rencontres nationales des Projets Educatifs Locaux, *L'éducation à l'épreuve des territoires*, Brest, janvier 2006.

⁽⁴³¹⁾ Actes des 2^{es} rencontres nationales des Projets Educatifs Locaux, « *Faire société : Education et démocratie* », Brest, 27 et 28 novembre 2007.

⁽⁴³²⁾ DHUME Fabrice, « L'école et les autres – Rompre avec les faux semblants », in *Vers l'éducation nouvelle : Des partenaires pour l'école*, La revue des CEMEA, n° 513, février 2004.

tionnelles en redessinant des cercles concentriques dont elle serait le centre ⁽⁴³³⁾.

Intervenant aux *Rencontres nationales de l'éducation* en 2004, Dominique Glasman s'interrogeait sur les ressemblances de projets qui sont par définition locaux ⁽⁴³⁴⁾. Il constatait que l'on retrouve de façon assez constante les mêmes contenus : « *assurer les conditions de l'égalité face à la réussite* », « *viser la réussite de tous* », « *contribuer à la formation des citoyens* », « *s'intéresser à la globalité de l'enfant, à son épanouissement et au respect des rythmes* », « *appuyer et encourager les parents dans leur rôle éducatif* ». Sans doute, ces thèmes correspondent-ils aux problèmes auxquels a affaire la société française, qui sont les mêmes où que l'on se situe géographiquement et qu'il s'agit de prendre collectivement en compte. Mais « *cela pourrait être parce que ces axes prioritaires correspondent assez bien aux catégories de pensée des classes moyennes qui les sélectionnent. Ils sont là aussi parce qu'ils offrent un contenu suffisamment ample, voire vague, pour que tous s'y retrouvent, pour que chacun y mette le sens qu'il souhaite* ⁽⁴³⁵⁾ ». Les déclinaisons locales de ces axes prioritaires identiques conduisent cependant à des pratiques différentes qui peuvent ou non favoriser l'égalité, qui peuvent éventuellement prendre une dimension sécuritaire ou normalisatrice. Peut-être parce que les acteurs n'auront pas suffisamment débattu sur le sens profond des orientations choisies.

Il est donc intéressant d'observer les PEL sous l'angle de leur fonctionnement, plus ou moins démocratique. Comment les différents acteurs sont-ils associés ou non aux débats, aux décisions ? Comment les parents, les enseignants, les responsables associatifs, éventuellement les enfants et les jeunes eux-mêmes expérimentent le jeu démocratique dans les PEL ? Véronique Laforets ⁽⁴³⁶⁾, intervenant lors des 2^e *Rencontres nationales des PEL*, insiste sur la nécessité de faire vivre des espaces de débats : accepter de perdre le temps du débat et dans le même temps se méfier des consensus. La recherche délibérée de cohérences institutionnelles, le « *vivre ensemble* » partenarial recherché par tous les acteurs du PEL, font souvent obstacle à la délibération démocratique – et au débat contradictoire qu'elle implique. Il est, pour elle, « *toujours plus fécond de faire avec les tensions que de faire comme s'il n'y en avait pas... C'est aussi plus rentable parce que ça économise l'énergie que les acteurs éducatifs passent à faire vivre, entretenir ou subir les concurrences clandestines, qui se substituent de toute façon à une identification publique des désaccords* ⁽⁴³⁷⁾ ». Elle précise qu'il faut également définir les cadres de débat et baliser le travail d'élaboration collective.

⁽⁴³³⁾ *Ibid.*

⁽⁴³⁴⁾ GLASMAN Dominique, professeur de sociologie à l'Université de Savoie, « *Projet et contrat : des moyens pour agir. A quelles conditions ?* » in *Education et territoires, l'Etat au local*, 4^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2004.

⁽⁴³⁵⁾ *Ibid.*

⁽⁴³⁶⁾ Chargée de mission au Centre Ressource Enfance Familles Ecole de l'Isère (CREFE 38).

⁽⁴³⁷⁾ Actes des 2^e rencontres nationales des Projets Educatifs Locaux, « *Faire société : Education et démocratie* », Brest, 27 et 28 novembre 2007.

La question de l'évaluation est, elle aussi, importante et devra être réfléchi dès l'élaboration du projet. Cherche-t-on à évaluer la qualité des actions et leur plus-value éducative ou seulement les aspects quantitatifs pour répondre aux attentes des financeurs ?

Le PEL est par ailleurs un moyen de contribuer au développement du territoire mais un obstacle important réside dans la difficulté pour le niveau politique, comme pour le niveau technique, à connecter le PEL aux autres axes du développement territorial (économique, culturel, social). Dès lors qu'elle est coupée des autres axes, une politique ciblée sur une certaine population, et notamment dans les cas où les dispositifs s'adressent prioritairement aux publics défavorisés, ne risque-t-elle pas de provoquer ou de renforcer les fractures entre publics ? L'élargissement du PEL au-delà du champ de la jeunesse et de l'enfance est une préoccupation nouvelle, dans la logique de l'éducation tout au long de la vie.

4 • PEL et nouveaux dispositifs ministériels

Le programme *Réussite éducative*, mis en œuvre depuis janvier 2005 en faveur des enfants et adolescents qui présentent des signes de fragilité et de leurs familles, introduit un changement important des principes et des modes d'intervention. A la différence des dispositifs éducatifs traditionnels qui développent des actions collectives, cette nouvelle approche donne une place prépondérante aux parcours individuels et au « *sur mesure* » avec l'intervention, inscrite dans la durée, de professionnels de différentes spécialités et des associations constituées en réseaux au sein des *équipes pluridisciplinaires de réussite éducative*. Comment ce nouveau dispositif s'articule-t-il avec le PEL ? Alors que le PEL est une démarche dont se saisit le niveau local pour répondre aux besoins spécifiques de son territoire, le programme de réussite éducative (PRE) est apparu aux yeux des collectivités comme un dispositif venu du niveau central et beaucoup plus vertical. Il comporte de surcroît un risque de stigmatisation dans la mesure où il porte sur l'individu. Il existe donc une tension à gérer entre les logiques propres au PEL et les décisions ministérielles. Il faut remarquer, après plusieurs années de mise en œuvre, que les collectivités se sont emparées de ce nouveau dispositif, ont élaboré leur propre projet dans le cadre ainsi défini et en ont souvent fait un élément du PEL. Elles ont développé une réflexion collective en échangeant sur leurs pratiques à l'occasion des *Rencontres nationales de la réussite éducative* organisées par l'ANDEV⁽⁴³⁸⁾. Les interrogations portent aujourd'hui sur la pérennité des financements au-delà de 2009.

⁽⁴³⁸⁾ La 3^e rencontre nationale de la réussite éducative s'est déroulée le 23 janvier 2009 à Gennevilliers.

A la rentrée 2008, des réformes (suppression du samedi matin, heures d'aide personnalisée pour les élèves en difficulté, généralisation de l'accompagnement éducatif à tous les collèges publics et privés et mise en place dans les écoles élémentaires de l'éducation prioritaire, organisation de stages de remise à niveau et de stages linguistiques) ont été décidées par le ministère de l'Education nationale sans aucune prise en compte des actions engagées localement. De très nombreuses activités sportives et culturelles sont en effet organisées en effet dans le cadre des projets éducatifs locaux, sur le temps périscolaire, après la classe ou le mercredi. Les villes s'étaient fortement investies dans le champ de l'accompagnement à la scolarité ⁽⁴³⁹⁾.

Les deux heures d'aide personnalisée assurée par les enseignants peuvent se dérouler à différents moments de la journée et éventuellement le mercredi matin. L'accompagnement éducatif organisé par l'Education nationale peut porter sur trois domaines éducatifs : l'aide aux devoirs et aux leçons, la pratique sportive, la pratique artistique et culturelle. Il est assuré prioritairement par des enseignants volontaires et des assistants d'éducation. Les stages de remise à niveau et les stages linguistiques ont lieu pendant les congés scolaires. Ces nouveaux dispositifs mis en place par l'Education nationale risquent de désorganiser une offre qui peut être riche d'activités périscolaires et d'aide à la scolarité développée par les villes. Ils posent aussi le problème de la cohérence et de l'équilibre des différents temps de l'enfant.

Le réseau français des villes éducatrices (RFVE) avait donc demandé en juillet 2008 le report de la mise en œuvre définitive de ces mesures et souhaité que l'année 2008-2009 soit mise à profit « *pour expérimenter, construire les modalités d'une coopération bien comprise avec l'Education nationale dans laquelle les collectivités pourraient faire valoir leurs contraintes propres, leurs propositions, les bilans des actions déjà construites depuis des années* ⁽⁴⁴⁰⁾ ».

5 • Le local et l'Etat

Le PEL modifie les formes de l'action publique et renvoie les dispositifs spécifiques ministériels ou interministériels à une fonction d'outils au service d'un

⁽⁴³⁹⁾ Le concept d'accompagnement à la scolarité est défini dans la charte nationale réactualisée en 2001 par plusieurs ministères et organismes concernés, comme « l'ensemble des actions visant à offrir, aux côtés de l'Ecole, l'appui et les ressources dont les enfants ont besoin pour réussir à l'Ecole, appui qu'ils ne trouvent pas toujours dans leur environnement familial et social ». Ces actions qui ont lieu en dehors des temps d'école sont centrées sur l'aide aux devoirs et sur les apports culturels nécessaires à la réussite scolaire. Les projets doivent faire explicitement mention :

- du caractère laïque des actions,
- de leur refus de tout prosélytisme,
- du caractère gratuit des prestations ou de la nature symbolique de la participation financière demandée aux familles,
- de l'ouverture des actions à tous sans distinction d'origine, de religion ou de sexe.

⁽⁴⁴⁰⁾ Communiqué du RFVE du 5 juillet 2008.

projet global. Il déplace ainsi les lieux de gouvernance de la sphère administrative vers les élus et essentiellement les élus municipaux. Cette évolution confère aux élus une responsabilité nouvelle au titre des orientations qu'ils fixeront à leur politique éducative mais elle relativise l'autorité de certains partenaires là où ceux-ci, pilotant leur dispositif contractuel, gouvernaient de fait des pans entiers de la politique enfance/jeunesse sur le territoire considéré ⁽⁴⁴¹⁾. Quel est alors le rôle de l'Etat ?

Yves Fournel, actuel président du RFVE, l'a toujours affirmé nettement : « *L'Etat est indispensable pour garantir le respect des valeurs et la qualité du service public* ⁽⁴⁴²⁾. » L'Etat a un rôle déterminant de régulation des politiques éducatives conduites sur les territoires. Il lui revient aussi de définir des objectifs éducatifs fondamentaux respectant la philosophie émancipatrice de l'éducation populaire veillant à favoriser l'égalité des chances, puis d'impulser la mise en œuvre des grandes orientations ainsi définies. Si la légitimité de l'Etat n'est pas contestable, les exemples cités précédemment montrent bien la nécessité d'une concertation avec les collectivités.

L'Etat a aussi à veiller à la qualité de l'offre éducative grâce à son réseau de professionnels de la Jeunesse et des Sports. L'expertise qu'ils peuvent apporter dans l'élaboration des projets et leur mission de contrôle et d'évaluation sont essentielles. L'Etat a aussi la responsabilité de définir des normes et des exigences pour la formation des animateurs professionnels, de permettre la construction de parcours de formation et de certification.

Le SEP ⁽⁴⁴³⁾ et l'UNSA Education revendiquent l'adoption d'une loi d'orientation et de programmation sur l'éducation populaire pour fixer les grandes orientations, réaffirmer le rôle de l'Etat et clarifier les rôles de chacun ⁽⁴⁴⁴⁾.

⁽⁴⁴¹⁾ 2^e rencontres nationales des Projets Educatifs Locaux, « *Faire société : Education et démocratie* », Brest, 27 et 28 novembre 2007.

⁽⁴⁴²⁾ Actes du XXVI^e colloque national de l'AFAE.

⁽⁴⁴³⁾ Syndicat de l'éducation populaire, affilié à l'UNSA Education.

⁽⁴⁴⁴⁾ La résolution adoptée par l'UNSA Education lors du congrès de Bordeaux en mars 2008 estime que cette loi devrait permettre :

- de fixer les orientations d'une politique visant au développement de l'éducation populaire, d'augmenter et de pérenniser des moyens budgétaires permettant leur mise en œuvre ;
- de créer un service public de l'éducation populaire et de la jeunesse ;
- de réaffirmer, dans ce secteur, le rôle de l'État en matière d'éducation tout au long de la vie ;
- de clarifier les rôles de chacun (État, collectivités territoriales, associations...), de coordonner les actions, d'organiser les partenariats ;
- de définir le cadre réglementaire de l'exercice professionnel des acteurs du système, notamment des animateurs, permettant la reconnaissance et la pérennité des missions et des emplois ;
- de faire évoluer les conditions de formation et de qualification de tous les salariés de ce secteur ;
- d'impulser une politique de formation, de qualification et de certification (y compris les diplômes) cohérente et efficace ;
- de créer un statut du bénévole et de l'élu de l'éducation populaire.

Si les projets se définissent au niveau local, ils intègrent les politiques ministérielles ou interministérielles et font appel aux financements qui les accompagnent par le biais de contractualisations. La question essentielle que posent les collectivités est celle de la pérennité des politiques et des financements. Les dispositifs de réussite éducative ont de fait concurrencé les CEL puisque les crédits ont été réorientés au bénéfice des zones urbaines sensibles. Les villes qui ont voulu poursuivre les actions engagées ont dû les financer. Le plan de cohésion sociale qui a mis en place la réussite éducative est financé sur cinq ans et expire à la fin de l'année 2009. L'ANDEV réclame « *une continuité dans les politiques conduites sachant que dans le secteur de l'éducation particulièrement, c'est avec le temps qu'il faut compter pour que les actions aient un sens et un impact sur le public qu'elles visent* ».

6 • Vers un grand projet national pour l'enfance et la jeunesse ?

Manifestement, les responsables des projets éducatifs locaux souhaitent un décloisonnement des politiques publiques en matière d'éducation. Des récentes prises de position en font état, tant en ce qui concerne l'échelon local que les politiques éducatives de façon plus générale.

En conclusion des *Rencontres des PEL* en 2007, le maire adjoint de Brest avançait la proposition de création d'établissements publics locaux de coopération éducative : « *Ces établissements seraient constitués démocratiquement, animés par la personne publique la plus représentative. Dans ces conseils de coopération, serait abordée l'articulation entre les projets d'école ou d'établissement et l'action éducative développée dans les autres espaces d'apprentissage. Ces lieux de dialogue, de concertation, de mise en œuvre de la politique éducative locale devraient reconnaître la place de chaque acteur, donc une véritable reconnaissance des associations d'éducation populaire et de leurs fédérations* ⁽⁴⁴⁵⁾. »

Le RFVE avait souhaité en 2004 que la future loi d'orientation reconnaisse la place des collectivités territoriales dans le processus éducatif et consacre la contractualisation des projets éducatifs locaux et leur déclinaison sur les temps scolaire, péri et extra scolaires depuis la petite enfance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire.

Lors des dernières *Rencontres nationales de l'éducation* en octobre 2008, le président du RFVE appelait à des Assises nationales de l'éducation. Cette proposition se concrétise avec un *Appel de Rennes* : « *Education : vers un*

⁽⁴⁴⁵⁾ 2^e rencontres nationales des Projets Educatifs Locaux, « *Faire société : Education et démocratie* », Brest, 27 et 28 novembre 2007.

grand projet national pour l'enfance et la jeunesse » lancé par des associations d'élus, des mouvements d'éducation populaire et des mouvements pédagogiques, des associations de parents, d'étudiants et de lycéens, des organisations syndicales et des maires à titre personnel.

« Nous refusons que la mise en concurrence des acteurs soit la seule perspective qui nous soit offerte. Nous refusons de parier sur les seules logiques de rivalités individuelles et collectives. Nous voulons activer, au contraire, toutes les convergences possibles.

Nous voulons aller plus loin et contribuer à construire sur le plan national, pas à pas, en nous confrontant à toutes les questions en débat, une perspective éducative globale qui fait défaut aujourd'hui.

Nous voulons et pouvons nous appuyer sur le service public laïque d'éducation nationale de la maternelle à l'enseignement supérieur et sur ses personnels. Nous voulons aussi le préserver, le développer, le transformer. »

Les signataires se déclarent *« décidés à imaginer une véritable politique publique de l'éducation à la hauteur des enjeux démocratiques du 21^e siècle et à mobiliser la Nation pour les moyens de sa mise en œuvre ».*

Les *Assises nationales de l'éducation* se tiendront le 6 juin 2009 et seront préparées et poursuivies dans toutes les régions et les grandes villes par des groupes de travail et d'échanges.

7

POUR UNE
CONCERTATION RÉELLE
ET **EFFICACE**

POUR UNE CONCERTATION RÉELLE ET EFFICACE

Les nouvelles formes de régulation qui se mettent en place doivent prendre en compte la multiplicité des acteurs qui interviennent dans les politiques éducatives au niveau des territoires. Cela suppose des instances de dialogue adaptées et un renouvellement des pratiques.

A • Un principe démocratique

En 1993, le Commissariat général du Plan insistait sur la nécessité d'une élaboration concertée des politiques publiques. « *Les régulations sociales dont l'Etat est responsable ne sont légitimement acceptées comme telles que si elles expriment un intérêt général qui ne corresponde pas seulement à l'idée que les décideurs politiques et administratifs s'en font, mais qui soit le produit d'une élaboration concertée avec l'ensemble des acteurs sociaux concernés. Ceci implique une évolution profonde dans la logique même de l'action publique... Mais celle-ci n'est à son tour possible que si l'Etat a en face de lui des acteurs (syndicats, organismes professionnels, associations...) suffisamment puissants à la fois pour être les représentants légitimes d'intérêts particuliers et pour concourir à l'intérêt général* ⁽⁴⁴⁶⁾. » Ce qui est vrai pour l'Etat l'est aussi pour les collectivités territoriales. La démocratie sociale est un élément essentiel dans une démocratie.

B • Les instances de dialogue

A chaque grande étape de décentralisation ont été mises en place de nouvelles instances de dialogue : les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) reçoivent leurs compétences actuelles lors de la reconnaissance des régions comme collectivités de plein exercice ⁽⁴⁴⁷⁾ ; les conseils académiques et départe-

⁽⁴⁴⁶⁾ Commissariat général du Plan, « *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général* », Rapport de la commission « Etat, administration et services publics de l'an 2000 » présidée par Christian Blanc, La Documentation française, 1993.

⁽⁴⁴⁷⁾ Des comités économiques et sociaux avaient été créés dès 1972 avec des attributions plus limitées.

mentaux de l'Education nationale (CAEN et CDEN) sont créés lors des premières lois de décentralisation et le Conseil territorial de l'Education nationale au moment de l'acte II de la décentralisation. Permettent-elles une concertation réelle et efficace ?

1 • Le conseil économique et social régional

Le conseil économique et social régional est l'un des « *organes de la région* ». Cette assemblée consultative « *concourt par ses avis à l'administration de la région* »⁽⁴⁴⁸⁾.

Les CESR comprennent entre 68 et 122 membres, répartis en quatre collèges représentant l'ensemble des « *forces vives* » de la nation : les entreprises et activités professionnelles non salariées, les organisations syndicales de salariés, les organismes et associations qui participent à la vie collective de la région, des personnalités qualifiées. Ils disposent de moyens mis à leur disposition par le conseil régional et peuvent s'organiser en sections. Ils jouent un rôle important d'analyse, de conseil et d'impulsion dans la définition et la conduite des politiques régionales.

Le CESR est obligatoirement consulté sur la planification au niveau de la région – notamment le plan régional de développement des formations professionnelles – et les schémas directeurs, ainsi que sur le budget. Il peut être saisi, à l'initiative du président du conseil régional, de demandes d'avis et d'études sur tout projet à caractère économique, social ou culturel. Certains présidents de région font le choix d'utiliser la réflexion du CESR plutôt que de recourir à des audits extérieurs. Le CESR peut aussi émettre des avis sur toutes les questions entrant dans les compétences de la région. En Limousin, le CESR a été étroitement associé à l'élaboration du PRDF. Dans le domaine de l'éducation, il a participé en 2004 au *Débat national sur l'avenir de l'Ecole*. Son avis a été sollicité sur les meilleures modalités d'aides aux lycéens pour l'acquisition de livres scolaires, sur l'évolution à moyen terme de la carte des formations professionnelles initiales, sur la formation des bénévoles travaillant dans le milieu sportif et associatif, etc. C'est à partir de ses travaux qu'a été mis en place un conseil régional des jeunes dans la région⁽⁴⁴⁹⁾. En Midi-Pyrénées, le CESR a publié un important document sur la politique de jeunesse avec la volonté de définir une politique structurée. Il a travaillé sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) et obtenu que la région finance l'accompagnement VAE pour les demandeurs d'emploi. Il s'est intéressé à la rentrée 2004

⁽⁴⁴⁸⁾ Article L.4131-2 du code général des collectivités territoriales.

⁽⁴⁴⁹⁾ Audition de Pierre Capy, secrétaire régional de l'UNSA Education, président de la commission « Education et formation » du CESR Limousin.

aux très nombreux jeunes sans affectation en lycée professionnel et a obtenu une prise en compte du problème par le rectorat. Le CESR a recommandé le versement d'une subvention à la Mission générale d'insertion (MGI) de préférence à une augmentation (demandée) de la capacité d'accueil de l'*Ecole de la deuxième chance*. Pour réduire le déséquilibre entre l'agglomération toulousaine et le reste de la région, il a obtenu que les villes moyennes aient des centres universitaires ⁽⁴⁵⁰⁾. On pourrait multiplier les exemples de travaux intéressants produits dans une période récente : *Difficultés scolaires et sorties sans qualification* (CESR Basse-Normandie) ; *La problématique de l'articulation enseignement secondaire / enseignement supérieur en région Centre* ; *Information, orientation, accueil dans le supérieur* (CESR Centre) ; *Vœu sur la réduction des BEP et la généralisation des Bacs professionnels en 3 ans en Bretagne* (CESR Bretagne) ; *La découverte professionnelle en milieu scolaire et universitaire* (CESR Pays-de-la-Loire) ; *Réseaux d'Aides Spécialisées aux Elèves en Difficulté et Transformation du cursus BEP 2 ans et Bac pro 2 ans* (CESR Poitou-Charentes) ; *Prospective des modes de vie des jeunes* (CESR Haute-Normandie) ⁽⁴⁵¹⁾ ; etc.

Le CESR est un lieu de dialogue apprécié de ses membres. Un rapport d'équilibre s'établit entre les forces en présence. La recherche de consensus n'empêche pas chaque organisation de défendre ses idées et de prendre position. Parfois qualifié d'« *instance du premier mot* », le CESR est un laboratoire d'idées. Même si ses travaux ne sont pas repris dans l'immédiat, les idées développées font leur chemin et finissent souvent par s'imposer à plus long terme. Le CESR constitue pour ses membres un observatoire privilégié non seulement de la politique conduite par la région, mais aussi des relations parfois tendues entre les services de l'Etat et la région.

Des évolutions pourraient intervenir dans les attributions et la composition des CESR. Les modifications concernant le Conseil économique et social pourraient se décliner dans les assemblées régionales. La nouvelle dénomination de « *Conseil économique, social et environnemental* ⁽⁴⁵²⁾ » traduit l'extension de sa compétence consultative obligatoire aux questions environnementales. Sa composition pourrait être revue « *pour mieux asseoir sa représentativité* ». Plusieurs scénarios ont été proposés par Dominique-Jean Chertier dans un rapport remis au président de la République en janvier 2009 ⁽⁴⁵³⁾.

⁽⁴⁵⁰⁾ Audition de Claude Dupuy, ancien président de la commission « Education » du CESR Midi-Pyrénées.

⁽⁴⁵¹⁾ < www.cesdefrance.fr >.

⁽⁴⁵²⁾ Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

⁽⁴⁵³⁾ CHERTIER Dominique-Jean, *Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental*, rapport au président de la République, La Documentation française, janvier 2009.

Une autre instance consultative existe dans les départements d'outre-mer : le conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement. « *Il est obligatoirement et préalablement consulté lors de la préparation du plan de développement et d'équipement de la région et de l'élaboration du projet de budget de la région en ce qui concerne l'éducation, la culture, la protection des sites, de la faune, de la flore et le tourisme. Il donne son avis sur les résultats de leur mise en œuvre. Il peut émettre un avis sur tout projet de la région dont il est saisi par le président du conseil régional ou dont il décide de se saisir lui-même* ⁽⁴⁵⁴⁾. »

2 • Le conseil territorial de l'Éducation nationale

Les transferts de compétences opérés par la loi du 13 août 2004 ont conduit à la création d'une nouvelle instance nationale pour mieux associer les collectivités territoriales aux questions éducatives : le Conseil territorial de l'Éducation nationale (CTEN) ⁽⁴⁵⁵⁾. Ses attributions sont définies par la loi : « *Il peut être consulté sur toute question intéressant les collectivités territoriales dans le domaine éducatif. Il est tenu informé des initiatives prises par les collectivités territoriales et il formule toutes recommandations destinées à favoriser, en particulier, l'égalité des usagers devant le service public de l'éducation* ». La loi prévoit aussi qu'il émette un avis sur le rapport d'évaluation des effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le fonctionnement du système éducatif et la qualité du service rendu aux usagers ⁽⁴⁵⁶⁾.

Le CTEN est composé de dix-huit représentants de l'État et de dix huit représentants des collectivités (régions, départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale). Mais les représentants des personnels et des usagers n'en sont pas membres à part entière et sont seulement « *invités à ses travaux* ». La réglementation prévoit qu'il est convoqué en session plénière au moins une fois par an par le ministre de l'Éducation nationale.

C'est le ministre Gilles de Robien qui a installé le CTEN le 15 mars 2006. La création de commissions spécialisées a alors été validée : trois commissions permanentes pour les ministères de l'Agriculture, de la Jeunesse et des Sports, de la Mer pour traiter des questions relatives à ces ministères ; cinq commissions thématiques pour l'Éducation nationale, conçues comme des groupes de travail préparatoires aux assemblées plénières. Au cours de l'année 2006/2007, plusieurs commissions spécialisées ont été réunies sur des sujets aussi importants que les TICE, le fonctionnement des instances consultatives territoriales

⁽⁴⁵⁴⁾ Article L.4436-6 du code général des collectivités territoriales.

⁽⁴⁵⁵⁾ Le CTEN a été créé par l'article 76 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Le décret n°2005-457 du 13 mai 2005 en précise la composition et le fonctionnement.

⁽⁴⁵⁶⁾ Rapport au Parlement prévu par l'article 75 de la loi du 13 août 2004.

de l'Éducation nationale (CDEN et CAEN), l'école rurale, les EPEP, les relations entre les EPLE et les collectivités locales, donnant lieu à des échanges fructueux entre les différents participants. Mais, depuis le 22 novembre 2007, Xavier Darcos n'a pas jugé utile de réunir cette instance. Pourtant, nombre de réformes portées par le ministre concernent au plus haut point les collectivités territoriales : mise en œuvre de l'accompagnement éducatif, nouvelle organisation du temps scolaire à l'école primaire, suppression programmée de la sectorisation, stages de remise à niveau et stages linguistiques, service minimum d'accueil, accueil des 2/3 ans. Autant de sujets qui auraient mérité d'être négociés avec les partenaires directement intéressés.

3 • Les conseils académique et départemental de l'Éducation nationale

Les conseils académique et départemental de l'Éducation nationale ont été institués en 1983 pour associer aux décisions éducatives les collectivités auxquelles les lois de décentralisation avaient transféré de nouvelles responsabilités ⁽⁴⁵⁷⁾. Ce sont des instances consultatives.

Le CAEN est composé de 72 membres : un tiers d'élus, un tiers de représentants des personnels, un tiers de représentants des « usagers » (parents, étudiants, syndicats, etc.). Il est présidé par le préfet de région ou le président du conseil régional. Il peut être consulté et émettre des vœux sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans l'académie. Il examine le schéma prévisionnel des formations secondaires, le programme d'investissements, les subventions de fonctionnement des lycées, la formation continue des adultes. Il est prévu une formation spécialisée dans l'enseignement supérieur ⁽⁴⁵⁸⁾. Le CAEN peut aussi siéger en formation contentieuse et disciplinaire. Les CDEN sont composés de 30 membres représentant les collectivités locales, les personnels des établissements d'enseignement et de formation et les usagers (parents d'élèves, associations, etc.). Le conseil peut être consulté sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans le département. La présidence est exercée par le représentant de l'État ou le représentant de la collectivité selon que les questions soumises aux délibérations sont de la compétence de l'État ou des collectivités. Les CAEN et CDEN devraient se réunir au moins deux fois par an.

Le fonctionnement de ces instances est critiqué, particulièrement celui des CAEN. Une note de la *Conférence des recteurs français* liste les difficultés les

⁽⁴⁵⁷⁾ Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8-du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

⁽⁴⁵⁸⁾ La composition et les attributions des CAEN et CDEN ont été précisées par le décret du 21 août 1985 modifié, intégré dans le code de l'éducation.

plus souvent constatées : les contraintes d'un fonctionnement bicéphale, la lourdeur de ces conseils du fait du nombre de leurs membres, l'inégale fréquence des réunions, la faible présence des élus, le chevauchement des compétences avec celles des comités techniques paritaires (CTPA et CTPD), le caractère très formaliste du CAEN siégeant en formation contentieuse et disciplinaire ⁽⁴⁵⁹⁾, etc.

Ces constats sont en général partagés par les organisations syndicales. Cependant, elles ont souvent privilégié les autres lieux de concertation que sont les CTP, compétents pour les questions relatives à l'organisation générale et au fonctionnement des administrations et services et où elles sont mieux représentées.

La Cour des comptes constatait en 2008 que « *les conseils départementaux de l'Éducation nationale ne répondent pas pleinement à leur mission d'information et de concertation. Leurs travaux sont peu connus de bon nombre de communes et les comptes rendus de leurs réunions ne font pas toujours l'objet d'une diffusion aux maires intéressés* » ⁽⁴⁶⁰⁾. Elle suggérait une désignation effective des suppléants prévus par les textes pour garantir la représentation des maires.

Les nouvelles responsabilités transférées aux collectivités par l'acte II de la décentralisation et le nouveau cadre imposé par la LOLF rendent d'autant plus nécessaire le renforcement de la concertation – actuellement défailante – dans les instances tripartites décentralisées. Tous les choix de politique éducative départementale ou académique devraient être débattus dans ces instances.

Des propositions avaient été faites en 2001 par Jean-Paul de Gaudemar, dans un rapport sur *la carte scolaire du premier degré*, pour mieux assurer la représentation de la diversité des départements et de toutes les parties intéressées et notamment la mise en place d'une commission spécialisée « *écoles* » au sein du CAEN ⁽⁴⁶¹⁾. Elles n'ont pas été suivies d'effet. Cela aurait permis de débattre des priorités sur le plan du pilotage de la politique éducative avant la notification des dotations et des modifications des implantations de postes.

L'article 78 de la loi du 13 août 2004 a prévu la possibilité pour le CAEN de « *siéger en formations restreintes* » pour améliorer son fonctionnement en lui permettant de travailler plus efficacement sur des thématiques précises. Certains CAEN avaient déjà anticipé ce fonctionnement en mettant en place des groupes de travail.

⁽⁴⁵⁹⁾ Note de la Conférence des recteurs français à l'attention de monsieur le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 15 novembre 2005.

⁽⁴⁶⁰⁾ Cour des comptes, *Les communes et l'École de la République*, Rapport thématique, décembre 2008.

⁽⁴⁶¹⁾ GAUDEMAR Jean-Paul, *Rapport sur la carte scolaire du premier degré*, Direction générale de l'enseignement scolaire, MEN, 2001.

Un projet de rénovation de ces instances, élaboré par la *Conférence des recteurs*, a été présenté au CTEN du 14 mars 2007. Il envisage en particulier, une définition plus précise de leurs attributions (consultation ou information), une diminution du nombre des membres des CAEN, une plus forte présence des représentants des collectivités territoriales (50 %), des usagers et des associations (25 %) au détriment des représentants des personnels (25 %) dans les deux instances et une moindre fréquence de réunions (une seule par an). L'augmentation du nombre d'élus améliorerait-elle le fonctionnement des CAEN et CDEN alors que leur faible participation est déplorée ? Le pari est risqué. Il serait sans doute plus efficace de trouver dans ces instances intérêt à débattre, que l'on soit élu, représentant des personnels ou des usagers. Cela rejoint la question du contenu des réunions, de leur animation et de l'impulsion académique donnée à la concertation.

4 • Le conseil d'administration de l'EPLE

Le conseil d'administration des EPLE a aussi une composition tripartite : un tiers de représentants de l'administration et des collectivités, un tiers de représentants des personnels et un tiers de représentants des parents d'élèves et des élèves. Il est l'organe délibératif de l'établissement et exerce des attributions importantes : mise en œuvre de l'autonomie pédagogique et éducative dont disposent les EPLE, organisation de l'établissement, adoption du budget, adoption du projet d'établissement et approbation du contrat d'objectifs ⁽⁴⁶²⁾. Il est souvent reproché aux CA des EPLE un caractère très formel.

Le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions à une commission permanente, chargée d'instruire les questions soumises à son examen et qui est obligatoirement saisie des questions relatives au projet d'établissement et au contrat d'objectifs. Le décret du 30 août 1985 relatif aux EPLE précise qu'elle « *veille à ce qu'il soit procédé à toutes consultations utiles, et notamment à celles des équipes pédagogiques intéressées* ». Un bon fonctionnement du conseil pédagogique créé par la loi du 23 avril 2005 peut utilement contribuer

⁽⁴⁶²⁾ Article L.421-4 du code de l'éducation :

« Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement.

A ce titre, il exerce notamment les attributions suivantes :

- 1 • Il fixe, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et des objectifs définis par les autorités compétentes de l'Etat, les principes de mise en œuvre de l'autonomie pédagogique et éducative dont disposent les établissements et, en particulier, les règles d'organisation de l'établissement ;
- 2 • Il établit chaque année un rapport sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement, les résultats obtenus et les objectifs à atteindre ;
- 3 • Il adopte le budget dans les conditions fixées par le présent chapitre ;
- 4 • Il se prononce sur le contrat d'objectifs conclu entre l'établissement et l'autorité académique, après en avoir informé la collectivité territoriale de rattachement.

Le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions à une commission permanente. »

à la qualité de ces consultations. Une modification intervenue en septembre 2005 réduit le nombre de membres de la commission permanente et permet qu'elle reçoive délégation du CA pour exercer certaines de ses compétences. Elle a donc désormais un pouvoir décisionnel, avec l'obligation d'informer les membres du CA des décisions prises dans un délai de quinze jours. Cette modification était souhaitée par les personnels de direction pour améliorer le fonctionnement des établissements.

Dans le CA comme dans la commission permanente, les votes sont émis à titre personnel, les représentants des personnels, des parents et des élèves étant élus par leurs pairs ⁽⁴⁶³⁾. Ces instances doivent être réellement des lieux de démocratie où chaque membre clairement informé à l'avance des enjeux pourra librement défendre son opinion ou celle de ses mandants.

5 • Le conseil d'école

Le conseil d'école, institué dans chaque école, est présidé par le directeur et composé du maire et d'un conseiller municipal, des maîtres de l'école, d'un maître des réseaux d'aides spécialisées intervenant dans l'école, de représentants des parents d'élèves en nombre égal à celui des classes de l'école et du délégué départemental de l'Education nationale chargé de visiter l'école. L'inspecteur de la circonscription assiste de droit aux réunions. Divers membres des équipes éducatives peuvent aussi y assister pour les affaires les intéressant. A la différence des CA des EPLE, la taille des écoles permet que tous les enseignants y siègent.

Si les écoles n'ont pas la personnalité juridique, les attributions du conseil d'école sont cependant importantes. Il vote le règlement intérieur. Il établit le projet d'organisation de la semaine scolaire. Dans le cadre de l'élaboration du projet d'école à laquelle il est associé, il donne tous avis et présente toutes suggestions sur le fonctionnement de l'école et sur toutes les questions intéressant la vie de l'école, il statue sur proposition des équipes pédagogiques pour ce qui concerne la partie pédagogique du projet d'école. En fonction de ces éléments, le conseil adopte le projet d'école ⁽⁴⁶⁴⁾. Par ailleurs, le conseil d'école est informé des conditions dans lesquelles les maîtres organisent les rencontres avec les parents de leurs élèves, et notamment la réunion de rentrée.

⁽⁴⁶³⁾ Plus de la moitié des listes présentées pour les élections des représentants des enseignants aux CA sont des listes sans étiquette syndicale ou des listes d'union. Cette proportion dépasse les 70 % pour les personnels ATOSS (*Tableaux récapitulatifs des résultats des élections des représentants des personnels aux conseils d'administration des EPLE pour l'année 2008-2009*, DGESCO, MEN).

⁽⁴⁶⁴⁾ Cf. articles D.411-1 et 411-2 du code de l'éducation.

Selon un rapport récent de la Cour des comptes, « *les conseils d'école, chargés de favoriser le dialogue avec l'équipe éducative, les représentants des parents, les élus de la commune et l'inspection académique, sont loin d'exercer toutes leurs prérogatives. La périodicité trimestrielle de leurs réunions n'est pas toujours respectée et les procès verbaux de séances sont souvent manquants, incomplets ou ne sont pas transmis au maire. Leurs pouvoirs propres, tel le vote du règlement intérieur, l'établissement du projet d'organisation ou l'adoption du projet d'école, ne sont pas toujours exercés* ⁽⁴⁶⁵⁾. »

Comme le faisait observer Agnès van Zanten, « *dans l'Education nationale, nous ne manquons pas de conseils divers et variés, très nombreux, dont nous savons que le rendement est relativement faible parce que ces organismes sont très formels et que les choses se passent ailleurs. Nous avons besoin de lieux où les différents acteurs puissent discuter, échanger, arbitrer et, compte tenu des objectifs, puissent coordonner les actions et négocier* ⁽⁴⁶⁶⁾. » Elaboré à la demande des associations de parents, un décret a précisé en 2006 que « *les représentants des parents d'élèves sont destinataires pour l'exercice de leur mandat des mêmes documents que les autres membres de l'instance concernée* ⁽⁴⁶⁷⁾ ».

Un enjeu important est bien la façon dont les différents acteurs de l'éducation peuvent être réellement associés aux décisions là où elles se prennent. Bien souvent, les consultations des instances diverses sont purement formelles et les décisions déjà prises. Ailleurs elles sont inexistantes : aucune consultation n'est par exemple prévue au niveau des bassins d'éducation ou encore au niveau des communes ou des intercommunalités.

C • La nécessaire adaptation du syndicalisme

Pour Agnès van Zanten, « *les syndicats enseignants ont une légitimité à construire en tant qu'acteurs politiques au niveau local, capables de proposer des orientations adaptées aux besoins des territoires et des modalités de mise en œuvre* ⁽⁴⁶⁸⁾ ». Elle fait le constat que les syndicats enseignants, très armés pour

⁽⁴⁶⁵⁾ Cour des comptes, *Les communes et l'Ecole de la République*, Rapport thématique, décembre 2008.

⁽⁴⁶⁶⁾ VAN ZANTEN Agnès, in *Education et territoires, l'Etat au local*, 4^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2004.

⁽⁴⁶⁷⁾ Décret n°2006-935 du 28 juillet 2006 relatif aux parents d'élèves, aux associations de parents d'élèves et aux représentants des parents d'élèves et modifiant le code de l'éducation (partie réglementaire).

⁽⁴⁶⁸⁾ VAN ZANTEN Agnès, « La régulation par le bas du système éducatif : légitimité des acteurs et construction d'un nouvel ordre local », in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés.

intervenir sur les décisions collectives au niveau national, sont beaucoup moins organisés au niveau local – sauf dans la gestion des carrières.

Dans un système resté longtemps très centralisé, les organisations syndicales ont développé une réelle expertise et une capacité d'intervention auprès des ministères longtemps seuls responsables des politiques éducatives. Elles doivent maintenant tenir compte du déplacement du centre de gravité vers les territoires. En ce qui concerne l'UNSA Education, une première adaptation a été la création en 1993 de sections régionales ⁽⁴⁶⁹⁾ pour tenir compte du rôle de plus en plus important joué par la région. Cette fédération était jusque-là structurée en sections départementales, ses syndicats pouvant avoir des sections académiques ou des coordinations académiques, dans la mesure où la gestion des personnels qu'ils représentent s'effectuait au niveau des rectorats. Une importance croissante sera donnée par la suite aux sections régionales et ce sont elles qui sont représentées dans les instances nationales.

Le défi posé au syndicalisme est désormais de s'organiser pour être en capacité de peser réellement à tous les niveaux décisionnels. Cela impose à toutes les organisations syndicales de développer leur réseau aux niveaux pertinents, d'assurer la formation de leurs militants afin qu'ils soient suffisamment armés pour intervenir efficacement dans l'élaboration des politiques d'éducation et ainsi s'affirmer comme des acteurs reconnus pour leur compétence dans tous les lieux où s'opèrent les nouvelles régulations.

Un autre défi est celui des nouvelles règles de représentativité qui vont s'imposer à toutes les organisations syndicales. Si cette question dépasse largement le cadre de cette étude, elle aura inévitablement des répercussions sur l'organisation du dialogue social au niveau local.

⁽⁴⁶⁹⁾ Modification statutaire adoptée par le Congrès de Perpignan en décembre 1992.

8

**VERS DE NOUVELLES
ÉVOLUTIONS ?**

VERS DE NOUVELLES ÉVOLUTIONS ?

De nombreux éléments convergent à la fin de l'année 2008 pour de nouvelles évolutions du paysage institutionnel et des compétences exercées par les collectivités.

Les critiques se font de plus en plus nettes sur la multiplicité des échelons administratifs, l'enchevêtrement des compétences, l'absence de lisibilité des politiques publiques, les surcoûts engendrés par les interventions croisées d'acteurs multiples sur un même champ, etc. « *Conçue pour améliorer la démocratie, rapprocher les décisions des citoyens, la décentralisation a fini par devenir un facteur de complexité, tant les compétences croisées se sont multipliées, engendrant une inflation de la dépense publique liée aux doublons de structure et aux compétences conjointes, parallèles, partagées ou concurrentes* » dénoncent treize députés UMP dans une tribune publiée le 20 novembre 2008 dans *Libération* ⁽⁴⁷⁰⁾.

Les collectivités s'appuient sur la proximité avec les citoyens – et aussi sur leur bilan – pour réclamer de nouvelles responsabilités et davantage d'autonomie dans l'exercice de leurs compétences.

La volonté de réduire les dépenses publiques et la révision générale des politiques publiques (RGPP) engagée par le président de la République vont conduire à des réorganisations de l'architecture territoriale et de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités et entre les collectivités elles-mêmes. Plusieurs rapports préconisent des évolutions qui pourraient avoir des conséquences dans le domaine de l'éducation. Un projet de loi sur la réforme des collectivités locales devrait être présenté à l'automne 2009.

A • Les aspirations des collectivités

Si les présidents de régions ou de conseils généraux ont pu se montrer réticents face à la deuxième phase de décentralisation de 2004, c'est bien plus en raison de la manière dont elle s'est effectuée et des inquiétudes liées à une

⁽⁴⁷⁰⁾ « Une vraie réforme des territoires » par treize députés UMP, Benoist Apparu, Valérie Boyer, Nicolas Dhuicq, Philippe Gosselin, Françoise Guégot, Sébastien Huyghe, Laure de la Renaudière, Bruno Le Maire, Jean-Frédéric Poisson, Franck Rieger, Valérie Rosso-Debord, Lionel Tardy, Isabelle Vasseur, *Libération*, 20 novembre 2008.

compensation jugée insuffisante des charges transférées que pour un désaccord de fond sur le principe même du transfert de nouvelles responsabilités aux collectivités territoriales. L'idée décentralisatrice est largement partagée parmi les responsables politiques, de droite comme de gauche.

1 • « Une France des territoires »

En septembre 2006, Claudy Lebreton, président du Conseil général des Côtes-d'Armor et président de la Fédération Nationale des Elus Socialistes et Républicains (FNESR) publie avec dix autres responsables de collectivités une tribune intitulée *Changer la France des territoires* ⁽⁴⁷¹⁾. Pour eux, « *une évidence s'impose désormais : aucune politique nationale n'est efficace sans le concours des collectivités territoriales. Aux côtés des services publics d'Etat émergent et se développent des services publics territoriaux. Face à l'affaiblissement de l'Etat, à l'accroissement des inégalités sociales et territoriales, à la rareté des ressources financières, les politiques publiques reposent bien souvent, dans leur gestion et leur pertinence, sur l'imagination et l'audace des territoires dans des domaines aussi divers que l'emploi, la sécurité, l'éducation, les solidarités, la famille, les transports, le logement, l'environnement, la culture, le sport...* ». Tout en affirmant la nécessité de « *disposer d'un Etat, non pas seulement contrôleur, mais stratège, qui fixe le cap et les objectifs de la Nation, d'un Etat solidaire* », ils demandent « *un nouvel élan pour la décentralisation* ». Ils revendiquent « *une France des territoires dans laquelle la culture de la proximité et du dialogue, la pratique de la négociation et du partenariat, la démarche de projet, la recherche du compromis, soient non seulement au cœur d'actions citoyennes revivifiées, mais contribuent aussi au développement économique, social et culturel du pays. Cela passe par des réformes audacieuses qui approfondissent et enracinent la démocratie : consultation des citoyens, clarification des compétences des différentes collectivités territoriales, suppression de tous les doublons administratifs entre l'Etat et les collectivités locales, compensation de tout transfert de charges de l'Etat, fiscalité plus juste, péréquation plus forte entre les territoires, mode de scrutin, statut de l'élu, concertation permanente entre l'Etat et les collectivités locales notamment dans le cadre d'une conférence nationale territoriale* ». Et ils concluent : « *Il faut voir loin pour la France des territoires en restant proche des Français* ».

⁽⁴⁷¹⁾ « Changer la France des territoires », Claudy Lebreton, président du Conseil général des Côtes-d'Armor, président de la Fédération Nationale des Elus Socialistes et Républicains (FNESR), Michel Berson, président du Conseil général de l'Essonne, Michel Dinet, président du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, Jean Paul Huchon, président du Conseil régional d'Île-de-France, André Laignel, député européen, maire d'Issoudun, Marylise Lebranchu, députée, vice-présidente du Conseil régional de Bretagne, Claudine Ledoux, maire de Charleville-Mézières, Martin Malvy, président du Conseil régional de Midi-Pyrénées, François Pupponi, maire de Sarcelles, Gilbert Roger, maire de Bondy, Alain Rousset, président du Conseil régional d'Aquitaine, Christophe Sirugue, président du Conseil général de Saône-et-Loire, *Les Echos*, 19 septembre 2006.

2 • « La nouvelle décentralisation s'appelle régionalisation »

Lors du 2^e congrès de l'Association des régions de France (ARF) ⁽⁴⁷²⁾, son président Alain Rousset exprime sans ambiguïté son ambition : « *préparer les bases d'une nouvelle décentralisation* ». Il critique vigoureusement la loi du 13 août 2004 : « *La décentralisation y a perdu son âme, sa philosophie. Elle s'est faite par défaut, l'Etat se retirant sur la pointe des pieds, se montrant incapable de se réformer, maintenant ses structures verticales, ajoutant de la complexité et des contrôles au lieu de libérer les énergies et la créativité.* » Il appelle à une nouvelle décentralisation qui « *s'appelle régionalisation* » et il interroge : « *Quand allons-nous renouer avec l'intelligence des territoires ? Jusqu'à quand va-t-on accepter que la France, jacobinisme oblige, ait à ce point des fers et des boulets aux pieds ? L'Etat a sa raison d'être lorsqu'il est arbitre et régulateur dans ses missions régaliennes de justice, de sécurité, de diplomatie et de cohésion sociale... Il est au contraire un puissant frein lorsqu'il s'érige en opérateur de toutes les affaires de la Cité et des territoires* ⁽⁴⁷³⁾. »

Après avoir précisé que l'appel de l'ARF à une nouvelle décentralisation « *n'est pas le procès des communes ou des départements* », Alain Rousset réclame la définition de blocs de compétences clairs : « *Il faut revoir de fond en comble la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités pour aboutir à un allègement radical de la structure administrative de l'Etat qui double inutilement celle des collectivités. Il est devenu urgent de former autour de chaque collectivité, de vrais blocs de compétences.* » Il dessine trois principales lignes de force pour les régions : « *Premièrement, ce grand ensemble qui va des lycées à la formation professionnelle, en passant par l'orientation, l'apprentissage et l'enseignement supérieur... Deuxièmement, l'action économique... Troisième ligne de force, le développement durable* ». Relativement au premier point, il demande que l'on donne aux régions « *les moyens de créer de vrais et grands services publics régionalisés de l'emploi, de la formation, de l'orientation et des métiers* ». Cette régionalisation doit s'accompagner d'une réforme de la fiscalité locale, d'un « *big-bang fiscal* », d'autant plus nécessaire que « *l'investissement local représente aujourd'hui plus de 70 % de l'investissement public* ».

Les présidents de région affirmeront lors d'un congrès suivant de l'ARF en décembre 2008 « *leur combat en faveur d'un acte III de la décentralisation* » ⁽⁴⁷⁴⁾.

⁽⁴⁷²⁾ Intervention d'Alain Rousset au 2^e Congrès de l'ARF, Dijon, 15 décembre 2006.

⁽⁴⁷³⁾ Il faut remarquer qu'Alain Rousset ne cite pas l'éducation parmi les missions régaliennes de l'Etat.

⁽⁴⁷⁴⁾ Déclaration commune des présidents de région du 4 décembre 2008, à l'occasion du 4^e congrès de l'ARF.

B • Le contrat de législature UMP 2007-2012

Le contrat de législature adopté par l'UMP, rendu public en février 2007, comporte dix engagements prioritaires qui résument les lignes directrices de l'action « *que nous mènerons si nous sommes élus* »⁽⁴⁷⁵⁾. On y retrouve sans surprise les engagements de la campagne présidentielle. Le 7^e engagement concerne l'éducation avec l'objectif : « *un devoir de réussite* ». Parmi les propositions, figure en bonne place une plus grande autonomie pour les établissements avec la contrepartie d'une évaluation par une instance indépendante dont les résultats seront rendus publics. « *La conséquence logique de l'autonomie plus grande des établissements scolaires est le libre choix par les parents de l'établissement qui convient le mieux à leurs enfants.* »

Il est proposé d'expérimenter avec les communes et les enseignants volontaires une nouvelle organisation scolaire consistant à recentrer l'école sur la transmission des savoirs fondamentaux : ce serait « *l'école du savoir* ». L'UMP souhaite confier les activités d'éveil, le sport, la culture, l'apprentissage de la vie civique dans toutes ses dimensions (citoyenneté, écologie, sécurité routière, secourisme, alimentation...), la découverte des métiers et le soutien scolaire aux municipalités : ce serait « *l'école de la vie* ».

Le projet prévoit d'« *expérimenter le regroupement d'échelons territoriaux* » et de « *clarifier et simplifier les compétences des collectivités territoriales en les regroupant par grands blocs de compétences exclusives* ». Dans le domaine de l'éducation, cela se traduirait par le transfert aux départements de la compétence actuellement exercée par les régions en ce qui concerne les lycées.

C • Le rapport Lambert

La lettre de mission de Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales confirmait l'engagement du chef du gouvernement de faire une pause dans les transferts de compétences « *sauf exceptions de simplification ou d'expérimentation* ». Il lui était demandé de « *rechercher, dans la concertation avec les collectivités, les moyens de clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités locales en les regroupant par blocs et en supprimant les redondances* ». Une loi organique était envisagée pour conforter cette répartition.

⁽⁴⁷⁵⁾ < www.conventions-ump.org >.

C'est dans ce même esprit que le Premier ministre demandait en septembre 2007 au sénateur Alain Lambert d'examiner dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) :

- la pertinence des domaines actuels de compétences de l'Etat et des différents niveaux de collectivités territoriales dans la perspective d'un désenchevêtrement de leurs périmètres d'intervention respectifs et d'une clarification des missions de chacun,
- les contraintes que l'Etat fait peser sur les collectivités locales, notamment à travers la complexité des normes,
- les relations financières entre l'Etat et les collectivités.

Le rapport Lambert ⁽⁴⁷⁶⁾ a été remis dans sa version définitive en décembre 2007. L'état des lieux confirme que la quasi-totalité des politiques publiques fait l'objet d'intervention et de financement à la fois des collectivités locales et de l'Etat, voire d'autres acteurs publics. Les compétences peuvent être conjointes, partagées, parallèles ou concurrentes. Alain Lambert propose deux pistes de clarification.

Une première option consiste à clarifier les compétences sur des politiques d'ores et déjà bien identifiées. Les pistes visent à unifier et conforter les compétences dans certains domaines « où il existe des niveaux de compétences historiques » : l'action sociale et l'insertion pour les départements, la formation professionnelle pour les régions. Alain Lambert admet que dans d'autres domaines « l'empilement de compétences » est inévitable, mais considère que « l'Etat doit alors essayer de circonscrire son intervention aux enjeux qui ne peuvent pas être pris en compte par le niveau local ». En ce qui concerne l'éducation, « sont possibles des clarifications ponctuelles sur les bourses et aides sociales, l'accompagnement éducatif et la médecine scolaire, l'encadrement fonctionnel et hiérarchique des TOS. Mais la difficulté majeure provient du partage de compétences sur la carte des implantations scolaires qui induit une déresponsabilisation des décideurs (...) La question d'un regroupement de la responsabilité des collèges et lycées peut se poser, en la confiant soit aux départements, soit aux régions, pour simplifier le co-pilotage avec l'Etat. » Selon le rapporteur, une majorité se serait dégagée pour l'attribution des lycées aux départements ⁽⁴⁷⁷⁾.

⁽⁴⁷⁶⁾ LAMBERT Alain, *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, rapport au Premier ministre, Révision générale des politiques publiques, décembre 2007.

⁽⁴⁷⁷⁾ Une fiche annexée au rapport précise les « pistes de désenchevêtrement » pour l'enseignement scolaire et supérieur :

- clarifier les rôles en matière de bourses et d'action sociale ;
- supprimer le financement Etat du « premier équipement » ;
- transférer l'action sociale et la médecine scolaire aux départements, y compris l'insertion scolaire des élèves handicapés ;
- transférer les personnels de gestion matérielle, financière et de maintenance informatique, sous réserve de garanties sur les applications supports nationales ;
- confier au seul niveau régional l'information et l'orientation des jeunes.

Une deuxième option viserait à confier aux départements et aux régions des compétences spéciales à la place de la clause générale de compétences. Le législateur confierait aux départements et aux régions des compétences obligatoires exercées de façon exclusive ou limitativement partagées. Ces compétences seraient prescriptives et donc opposables aux autres niveaux, y compris aux interventions éventuelles de l'Etat. La liste des compétences facultatives ouvrirait un choix, exercé par délibérations exprès, en début de mandat. Cette option ne faisant pas consensus entre les associations représentatives des départements et des régions, Alain Lambert proposait une expérimentation dans deux ou trois régions, dès 2008, pour en vérifier la faisabilité.

Le rapport préconise aussi la mutualisation des services communaux et intercommunaux et la clarification des missions et de l'organisation de l'Etat territorial : identification des services autour d'un seul responsable à l'échelon départemental comme à l'échelon régional, déconcentration maximale des responsabilités, séparation entre ses fonctions d'arbitrage et de contrôle et ses fonctions d'impulsion et d'intervention.

Des propositions et recommandations sont faites pour alléger et encadrer les contraintes normatives que l'Etat fait peser sur les collectivités ⁽⁴⁷⁸⁾ et pour clarifier les relations financières entre l'Etat et les collectivités, dans l'objectif d'un meilleur respect de la contrainte globale de finances publiques. Le rapport préconise « *une approche globale de la dépense publique* », avec une « *réforme ambitieuse de la fiscalité locale* ».

D • Le rapport Attali

Le rapport de la *Commission pour la libération de la croissance française* ⁽⁴⁷⁹⁾, présidée par Jacques Attali, a été remis au président de la République le 23 janvier 2008. Les 316 « *décisions* » qu'il avance sont présentées comme « *un ensemble cohérent, dont chaque pièce est articulée avec les autres, dont chaque élément constitue la clé de la réussite du tout* ». Il s'agit selon l'auteur d'un « *plan global, non politique, qui devra être mis en œuvre avec constance au cours des prochaines législatures, dans un environnement de dépenses publiques stabilisées* », toutes les décisions devant être lancées entre avril 2008 et juin 2009.

⁽⁴⁷⁸⁾ Dans le droit fil de ce rapport, une commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a été créée pour analyser les impacts, notamment financiers, des projets de textes (Décret n°2008-994 du 22 septembre 2008).

⁽⁴⁷⁹⁾ ATTALI Jacques, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, La Documentation française, janvier 2008.

Un certain nombre de décisions ont directement à voir avec le thème de cette recherche, soit parce qu'elles visent à modifier l'organisation administrative, soit parce qu'elles portent sur l'éducation.

L'une des vingt décisions présentées comme « *fondamentales* » est la disparition en dix ans de l'échelon départemental, dans le but de simplifier l'organisation territoriale. Cette disparition serait en quelque sorte la résultante de deux autres décisions : le renforcement des régions (décision 258) et la transformation des intercommunalités en « *agglomérations* », entités de niveau constitutionnel (décision 259). « *L'objectif est de constater à dix ans l'inutilité du département, afin de clarifier les compétences et réduire les coûts de l'administration territoriale.* »

Le rapport Attali préconise de clarifier les prérogatives de chaque collectivité publique. « *L'enchevêtrement des compétences entre les collectivités territoriales elles-mêmes, et entre celles-ci et l'État, crée des surcoûts et des difficultés pour nombre de prestations sociales et de services publics... Il est donc essentiel de réduire et si possible de supprimer les compétences partagées, de déterminer une collectivité chef de file pour chaque domaine et de vérifier que les collectivités perdant des compétences transfèrent l'intégralité des agents et des ressources concernés.* » (décision 261).

Il stipule aussi que « *les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales doivent être accompagnés d'un abandon effectif de la mission correspondante par les services de l'État, et du redéploiement de l'intégralité des agents de l'État concernés, pour éviter les doublons entre les actions de l'État et des collectivités territoriales* » (décision 251).

Dans le domaine de l'éducation, le rapport propose d'« *accorder plus d'autonomie aux établissements primaires et secondaires* » (décision 4) pour « *mieux adapter l'enseignement aux besoins* ». L'autonomie qu'il propose va jusqu'au recrutement des professeurs par les établissements à partir d'une liste de recrutement nationale. Il est aussi préconisé d'« *évaluer les professeurs sur leur capacité à faire progresser tous les élèves* » (décision 5) et de « *permettre aux parents de choisir librement le lieu de scolarisation de leurs enfants* » (décision 6). Il s'agit non seulement de supprimer la carte scolaire mais d'attribuer à chaque enfant des « *droits à l'école* », sous forme d'une somme d'argent affectée aux parents qui pourront l'utiliser dans un établissement public ou privé de leur choix.

Enfin, à propos de l'enseignement supérieur, on retrouve l'idée déjà évoquée de « *constituer 10 grands pôles d'enseignement supérieur et de recherche autour de 10 campus, réels et virtuels, fixant les conditions d'excellence de l'ensemble du système de formation supérieur et de recherche* » (décision 24). Cette décision figure parmi les propositions dites fondamentales.

Le président de la République s'est empressé, dès la présentation du rapport, de rassurer les députés UMP et les élus locaux sur le maintien des départements qui ont « *une légitimité historique* ».

E • Le comité Balladur et les initiatives des élus

Dans un discours prononcé à Toulon le 25 septembre 2008, le président de la République annonçait l'ouverture du « *grand chantier de nos administrations locales* » dès janvier 2009. Pour lui, « *le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales, car le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires* ».

Le Comité pour la réforme des collectivités territoriales, placé sous la présidence d'Edouard Balladur, a été installé le 22 octobre 2008. Il était chargé « *de simplifier les structures des collectivités locales, clarifier la répartition de leurs compétences et permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers* ⁽⁴⁸⁰⁾ ». Composé de onze membres dont quatre élus, le comité Balladur devait rendre son rapport avant le 1^{er} mars 2009.

Dans l'allocution prononcée lors de l'installation du Comité, le président de la République a notamment posé « *les questions essentielles* » de la « *spécialisation fiscale* » et de la « *taille* » des collectivités. Il a également évoqué une « *diversification des solutions selon les territoires* » en faisant référence à l'Ile-de-France. « *Les dispositions de la loi constitutionnelle de 2003 relative aux collectivités territoriales qui permettent des expérimentations locales, des fusions de collectivités et la désignation de chefs de file sont restées quasiment inappliquées* », a-t-il déploré.

Les parlementaires se sont aussi emparés du sujet. Une mission temporaire du Sénat sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, présidée par Claude Belot, doit rendre publiques ses propositions au printemps 2009. Le président du groupe UMP de l'Assemblée nationale, Jean-François Copé, a de son côté mis en place une commission de parlementaires UMP et centristes sur la réforme des collectivités territoriales sous la houlette de l'ancien ministre Dominique Perben.

⁽⁴⁸⁰⁾ Selon le décret adopté le 22 octobre 2008 en conseil des ministres.

Un rapport d'information de l'Assemblée nationale ⁽⁴⁸¹⁾ adopté en octobre 2008 retient dix principes ⁽⁴⁸²⁾, parmi lesquels la spécialisation de l'action des collectivités. Il propose notamment d'attribuer aux départements, à leur bénéfice exclusif, la compétence d'action sociale (en y incluant l'insertion scolaire des élèves handicapés et la médecine scolaire, compte tenu de la dimension sociale de ces compétences éducatives). La région aurait compétence pour la gestion des établissements d'enseignement secondaire (collèges et lycées) ⁽⁴⁸³⁾, la planification de l'enseignement supérieur (ainsi que son organisation et son financement) et l'organisation de l'enseignement artistique, les transports scolaires. Il faut noter que l'enseignement secondaire est aussi revendiqué par les départements ⁽⁴⁸⁴⁾.

Les associations de maires, départements et régions entendent, elles aussi, faire leurs propositions sur la réforme des collectivités locales. Elles ont constitué trois groupes de réflexion : un premier sur la réforme des institutions piloté par l'ADF, un second sur la clarification des compétences par l'ARF et un troisième sur la réforme des finances publiques et de la fiscalité locale par l'AMF.

Sans attendre les conclusions du Comité Balladur, Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux collectivités territoriales, s'exprimant devant les congrès de l'AMF, le 27 novembre 2008, et de l'ARE, le 5 décembre 2008, dévoile les grandes lignes d'un projet de modernisation des collectivités locales. Ces déclarations ont suscité une vive réaction des présidents de régions qui ont profité de leur congrès pour « *réaffirmer unanimement leur détermination à défendre le fait et l'institution régionale, ... leur totale opposition à toute modification du mode de scrutin régional qui apporte stabilité et visibilité à la région, leur combat en faveur d'un acte III de la décentralisation et d'une véritable République décentralisée, leurs attentes en matière de réforme fiscale* ⁽⁴⁸⁵⁾ ».

⁽⁴⁸¹⁾ WARSMANN Jean-Luc, QUENTIN Didier, URVOAS Jean-Jacques, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, octobre 2008.

⁽⁴⁸²⁾ Principe numéro 1 : La fin de la dérive des financements croisés

Principe numéro 2 : Spécialiser l'action des collectivités

Principe numéro 3 : Tenir compte des réalités locales

Principe numéro 4 : Réduire le nombre de collectivités

Principes numéros 5 et 6 : Pour les régions : s'étendre géographiquement ou fusionner avec les conseils généraux, dans un délai à fixer (par exemple d'un an)

Principe numéro 7 : Permettre la création de métropoles en fusionnant conseil général et intercommunalité

Principe numéro 8 : Achever l'intercommunalité

Principe numéro 9 : Supprimer les pays

Principe numéro 10 : Permettre la création d'une collectivité unique intercommunalité – communes.

⁽⁴⁸³⁾ La mission préconise également un transfert aux régions des décisions d'ouverture ou de fermetures de classes, de la maintenance informatique ainsi que du financement du « premier équipement ».

⁽⁴⁸⁴⁾ Communiqué de presse de l'ADF du 21 novembre 2008.

⁽⁴⁸⁵⁾ Déclaration commune des présidents de région du 4 décembre 2008, à l'occasion du 4^e congrès de l'ARF.

De leur côté, les 102 présidents de conseils généraux ont pris position pour le maintien des départements qui constituent avec les communes et leurs groupements « *un bloc de collectivités liées par l'exercice de compétences de proximité* ». Ils considèrent la clause générale de compétence comme un outil indispensable pour assumer les solidarités sociales et territoriales. Tout en souhaitant une pause dans les transferts, ils sont ouverts à des négociations dans le champ des compétences en partie transférées. Concernant le bloc éducation, ils sont unanimes pour vouloir garder la responsabilité de la gestion des collèges et partagés sur un rattachement des lycées aux départements ⁽⁴⁸⁶⁾.

Edouard Balladur a remis le 5 mars 2009 au président de la République son rapport ⁽⁴⁸⁷⁾ formulant 20 propositions dont 16 ont fait l'objet d'un consensus entre les membres de la commission. La plupart d'entre elles portent sur une réforme des structures, sur les modes d'élection ⁽⁴⁸⁸⁾ des exécutifs des collectivités et leur composition. Les mesures proposées « *privilégient la constitution, à terme, de deux pôles institutionnels autour de la région et des intercommunalités (...)* Le premier, à l'échelle régionale, aurait la charge de la mise en œuvre des politiques publiques de soutien à l'activité et à la compétitivité ; le second, à l'échelon intercommunal, aurait pour mission, en complément du rôle joué par le département, surtout en milieu rural, d'assumer l'action de proximité à destination des habitants. »

En ce qui concerne les compétences, « *le Comité a estimé que ses propositions de réforme des structures de l'administration territoriale prendraient leur plein effet si la clause de compétence générale était retirée à la région et aux départements mais conservée à l'échelon communal* ». Le Comité n'a pas proposé de modification en ce qui concerne les compétences propres des collectivités en matière d'enseignement. Mais le transfert de la médecine scolaire aux départements est avancé pour compléter le « *redécoupage* » en matière d'action sociale. Il est proposé de supprimer tous les services déconcentrés de l'Etat qui interviennent en doublons dans les champs de compétences des collectivités locales.

Il faut noter que Pierre Mauroy et André Vallini, membres du Comité, proposent dans un avis joint au rapport des modifications des compétences dans le domaine de l'enseignement : « *Il convient d'attribuer aux départements la gestion des lycées en plus de celle des collèges, ainsi que les cadres gestionnaires des*

⁽⁴⁸⁶⁾ Résolution des 102 présidents de conseils généraux, élaborée à l'occasion du séminaire de l'Assemblée des départements de France du 17 décembre 2008.

⁽⁴⁸⁷⁾ Publié au JORF n°0055 du 6 mars 2009.

⁽⁴⁸⁸⁾ Le comité propose de désigner par une même élection les conseillers régionaux et départementaux. Les premiers de liste siègeraient au conseil régional et au conseil départemental, les autres exclusivement au conseil départemental.

établissements et les agents de la médecine scolaire, dans un souci de cohérence avec le transfert des TOS. » Ils incluent la recherche et l'enseignement supérieur parmi « les compétences dont il faut achever la décentralisation de l'Etat vers les régions ».

Le président de la République a annoncé, lors de la remise du rapport, la poursuite de la concertation pour « élargir les conditions du consensus ». Il a demandé au gouvernement d'élaborer un projet de loi reprenant la plupart des propositions d'ici quatre mois.

CONCLUSION

Quels enseignements retirer de cette recherche ? Nous devons d'abord faire le constat d'un mouvement qui semble irréversible vers une territorialisation des politiques éducatives. De multiples facteurs y ont contribué. Répondant à la volonté de redistribuer le pouvoir, de rapprocher les lieux de décision de leur application et d'y associer davantage les citoyens, différentes étapes de décentralisation ont transféré de nombreuses compétences en matière éducative aux départements et aux régions. D'autre part, il est apparu nécessaire de prendre davantage en compte la dimension transversale et territoriale des politiques publiques et de donner davantage de marges de manœuvre aux acteurs locaux dans la mise en œuvre des orientations nationales. C'est cette volonté qui a conduit à une déconcentration des services de l'Etat. C'est aussi pour mieux répondre à l'hétérogénéité des publics et aux spécificités des territoires que la notion de projet d'école ou d'établissement s'est imposée peu à peu jusqu'à son inscription dans la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, que le statut d'établissement public local d'enseignement a reconnu aux établissements scolaires une (certaine) autonomie en matière pédagogique et éducative, que la discrimination positive s'est traduite dans la création de zones d'éducation prioritaire, que des politiques éducatives locales à caractère interministériel ont été mises en place avec l'objectif d'aborder l'éducation de l'enfant dans sa globalité et un périmètre qui s'est recentré par la suite sur les quartiers urbains les plus en difficulté. La proximité est devenue un nouveau référentiel de l'action publique.

L'éducation doit désormais être abordée dans sa globalité. Elle ne peut pas être seulement l'affaire de l'Ecole, même si celle-ci occupe une place déterminante et répond à des missions bien identifiées. L'Ecole ne peut pas tout, seule, face aux inégalités sociales qui morcellent notre société. Ce constat a conduit l'Education nationale à développer, à partir de l'Ecole, ses propres dispositifs éducatifs en y associant des partenaires extérieurs, particulièrement dans les zones d'éducation prioritaire. La volonté d'ouverture vers l'environnement culturel, social, économique a en quelque sorte « *fait sortir l'Ecole de son pré carré* ». D'autre part, les évolutions sociétales font que l'on ne peut plus concevoir les politiques d'éducation comme indépendantes des autres politiques sectorielles : jeunesse, ville, emploi, travail, santé... L'« *éducatif* » au sens large est apparu progressivement comme un véritable enjeu de société, notamment pour favoriser l'égalité des chances sur tous les territoires et dans tous les

milieux sociaux. L'éducation doit aujourd'hui être considérée comme une mission partagée.

Il en résulte que de multiples acteurs sont impliqués dans les politiques éducatives. L'Etat n'est plus depuis longtemps le « *seul maître à bord* ». Les collectivités territoriales, sollicitées pour mettre en œuvre à leur niveau les politiques interministérielles, s'y sont de plus en plus investies en développant des projets et en prenant des initiatives. Elles ont acquis ainsi une reconnaissance de leur légitimité à avoir une responsabilité éducative. Les départements et les régions se sont emparés des compétences nouvelles qui leur étaient transférées et vont bien souvent au-delà des strictes obligations que leur a conférées la loi, y compris en s'aventurant sur le terrain pédagogique. Cet engagement éducatif reste cependant inégal d'une collectivité à l'autre, sans lien direct avec le niveau de leurs ressources. Les collectivités revendiquent désormais de s'inscrire aux côtés de l'Etat dans une logique de co-pilotage et de co-production de service public. Les associations sont aussi très présentes dans les actions éducatives, qu'elles s'organisent à partir de l'Ecole ou qu'elles soient intégrées dans un projet éducatif local.

Les évolutions intervenues ces dernières années ont abouti à une situation complexe de partage de compétences dans de nombreux domaines. La régulation nationale, qui était traditionnellement de type institutionnel, n'est plus en phase avec la situation actuelle. La multiplicité des acteurs qui participent à la mise en œuvre et à la construction des politiques dans les territoires pose de façon aiguë la question de leur légitimité. De nouveaux modes de régulation sont à construire à un niveau intermédiaire pour permettre des coopérations et développer des politiques éducatives coordonnées et cohérentes. L'équilibre peut être délicat à trouver entre des services déconcentrés sans grande légitimité politique, des EPLE dont l'autonomie n'est pas toujours respectée et des collectivités qui manifestent beaucoup d'appétit pour l'éducation et contribuent largement à son financement. Ces régulations se mettent en place plus ou moins facilement en raison de tensions, de jeux de pouvoir et de conflits de territoire. A un niveau plus local, de multiples espaces de microrégulation se développent selon des structures en réseaux aux configurations variables. Les instruments de la régulation que sont les projets et la contractualisation résultent de la négociation et du compromis entre les intérêts, les logiques, et les stratégies des différents acteurs. Ces processus mettent en tension les principes d'égalité, la poursuite de finalités communes nécessaire à la cohésion de la société et le respect de la diversité et des besoins éducatifs spécifiques définis en fonction de critères géographiques, sociaux, culturels, économiques, voire ethniques ou religieux...

La complexité de l'action publique et la multiplicité des acteurs amènent à redéfinir le rôle de l'Etat, que l'on qualifie souvent de « *régulateur des régulateurs* ». Dans la plupart des pays, les réformes éducatives inspirées par les idéologies libérales se sont traduites par une remise en cause de la légitimité de l'Etat et un affaiblissement de sa capacité à intervenir. Les comparaisons internationales plaident au contraire pour un renforcement de sa fonction de stratège et d'évaluateur, accompagnant le mouvement de décentralisation. L'importance de son rôle en termes de conception des systèmes éducatifs, d'encadrement et de contrôle des acteurs est déterminante sur leur efficacité et la réduction des inégalités qu'ils permettent. Il s'agit non seulement de fixer un cadre national solide et juste, mais aussi de s'assurer du suivi des objectifs et du respect des principes donnés. L'égalité d'accès aux services publics est un fondement de notre République, décentralisée mais unitaire. Elle est l'une des conditions de la cohésion sociale. A cet égard, il est du devoir de l'Etat de garantir l'égalité entre territoires en assurant une péréquation entre collectivités et en mettant en place un système d'évaluation qui permette d'alerter rapidement sur l'apparition d'inégalités pour pouvoir les corriger. Les outils et moyens restent à définir, ne serait-ce que pour avoir une connaissance précise des actions éducatives locales. Dans le domaine de l'enseignement, l'Etat a un rôle d'opérateur puisque la Constitution lui fait un devoir d'en assurer l'organisation. Il a donc des missions bien déterminées qu'il ne faudrait pas voir réduites par la révision générale des politiques publiques.

Dans cette recherche le projecteur a été plus particulièrement dirigé sur quelques sujets directement liés à la problématique « *Education et territoires* » qui font actuellement l'objet de débats : la formation professionnelle initiale et l'orientation, l'autonomie des établissements, la sectorisation scolaire, l'université, le projet éducatif local. Alors que des évolutions sont envisagées, les décisions ne doivent pas être guidées par des choix idéologiques ou des questions de pouvoir. La recherche a tenté d'analyser ces problématiques et de dégager les principaux enjeux éducatifs.

Ainsi en matière de formation professionnelle initiale, si les difficultés liées au partage de responsabilités entre la région et l'Education nationale ne doivent pas être minimisées, il semble que rendre prescriptif le plan régional de développement des formations professionnelles conduirait insidieusement à une régionalisation de l'enseignement professionnel, accentuant encore davantage la coupure entre les différentes voies de formation au lycée. La compétence de la région pour tout ce qui concerne l'accueil, l'information et l'orientation conduit à un rapprochement et à un développement des partenariats avec les autres institutions qui ont des responsabilités dans ce domaine. La dimension éducative de la démarche d'orientation – qui doit débiter dès les premières

années de collège et se poursuivre au lycée et dans l'enseignement supérieur – justifie que l'Education nationale y assure toute sa place. La réflexion doit prendre en compte des questions essentielles comme l'égalité d'accès à la formation – la formation initiale constituant une première étape déterminante dans un parcours de formation tout au long de la vie –, l'égalité des différentes voies de formation, la cohérence nationale indispensable des politiques de formation professionnelle.

En quoi et à quelles conditions l'autonomie des établissements – qui est au cœur des propositions d'évolution du système éducatif – peut-elle être favorable aux élèves ? Différents modèles existent dans les pays européens et leurs effets peuvent guider les choix à effectuer dans notre pays. L'octroi de marges de manœuvre aux acteurs locaux est favorable à une amélioration du niveau général des élèves et à la production d'une élite scolaire mais toute délégation de pouvoir vers le local se traduit par un accroissement des disparités d'origine sociale. Ce sont les organisations caractérisées par des programmes scolaires et des certifications centralisées qui sont les moins génératrices d'inégalités sociales. La mise en concurrence des établissements – qui résulterait de la liberté donnée aux parents de choisir l'école de leurs enfants et de la publication de leurs performances – exacerberait la situation actuelle de quasi marché et renforcerait encore davantage les inégalités de niveau entre établissements. L'autonomie nécessite donc une régulation dans un cadre national et une évaluation. Elle ne se décrète pas mais doit se construire grâce à un accompagnement, une démarche collective de projet, une équipe de direction complète et bien formée, des ressources garanties.

Liée à la question de l'autonomie des établissements, la suppression de la « *carte scolaire* » est annoncée pour 2010. Ce débat cristallise les enjeux sociaux, urbains et scolaires qui ont accompagné les changements récents de la société française, tout particulièrement dans les grandes villes et les banlieues. Les constats qui peuvent être faits sur la situation actuelle montrent les limites d'une politique éducative se référant à l'idéal républicain de l'égalité des chances et de la méritocratie. L'existence d'une carte scolaire n'est acceptable qu'à la condition que l'offre scolaire, c'est-à-dire la qualité éducative, soit égale partout. Mais la suppression pure et simple du principe de sectorisation ne fera que favoriser les familles les mieux dotées en ressources économiques, sociales et culturelles ; elles pourront facilement cumuler facilités de déplacement, accès aux meilleurs lieux de résidence et information sur les établissements. La vraie question n'est pas celle de la sectorisation mais celle du droit de chaque élève à progresser au maximum de ses possibilités dans le service public d'éducation.

L'enseignement supérieur a connu depuis une trentaine d'années une évolution marquée par une densification du réseau universitaire et un investissement de plus en plus prononcé des collectivités territoriales, particulièrement des régions. L'heure est aujourd'hui à la rationalisation et aux regroupements de structures sous l'influence de plusieurs facteurs : la stagnation du nombre d'étudiants depuis 1995 et même leur diminution dans une période récente, l'introduction du système LMD dans l'organisation des cursus universitaires et la volonté d'atteindre un rayonnement international. Un des grands enjeux est de répondre à cette exigence de compétitivité et d'excellence, tout en préservant proximité, démocratisation et développement local. Le risque est celui d'une coupure entre des universités d'élite et d'autres qui seraient réduites à de simples collèges universitaires déconnectés de la recherche et cantonnés aux formations courtes. L'organisation de l'offre dans les différentes implantations universitaires et la qualité des formations proposées doivent impérativement permettre des parcours adaptés à la diversité des publics et ouverts aux salariés dans le cadre de la formation tout au long de la vie. L'objectif fixé par la stratégie de Lisbonne de voir la moitié d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur ne pourra être atteint que si l'université se donne les moyens de permettre la réussite de tous les étudiants en licence.

Enfin, dernier thème étudié, le projet éducatif local qui se caractérise par son caractère transversal et la mobilisation des acteurs au niveau d'un territoire déterminé. Démarche ambitieuse, exigeante, longue, le projet éducatif local ne se met pas en place sans difficultés et sans interrogations. Si l'idée de partenariat fait consensus, il faut encore réussir à mobiliser l'ensemble des partenaires, à dépasser les tensions autour des objectifs et des appartenances institutionnelles, à pérenniser les actions et à évaluer leur plus-value éducative. L'émergence du projet éducatif local modifie les formes de l'action publique et confère aux élus locaux une responsabilité nouvelle en matière d'orientation éducative. Se pose alors le problème de l'articulation entre le local et les directives ministérielles, de la pérennité des politiques et de leurs financements. Un mouvement se dessine de la part des acteurs locaux, des associations, des syndicats pour imaginer ensemble une grande politique publique de l'éducation.

Les évolutions vers une territorialisation des politiques éducatives amènent à examiner les moyens d'une concertation réelle et efficace entre les différents acteurs, ce qui n'est pas le cas actuellement. Les instances de dialogue devront être adaptées et leur fonctionnement amélioré pour que les différents acteurs qui interviennent désormais puissent être réellement associés aux décisions au niveau où elles se prennent. Dans un système longtemps très centralisé, les organisations syndicales ont développé une réelle expertise et une capacité d'intervention auprès des ministères, longtemps seuls responsables des politi-

ques éducatives. Le défi qui leur est posé est de savoir s'organiser pour être en capacité de peser sur les décisions à tous les niveaux. Elles devront pour cela développer leur réseau aux niveaux pertinents, assurer la formation de leurs militants et les armer pour intervenir efficacement dans l'élaboration des politiques d'éducation et ainsi s'affirmer comme des acteurs reconnus pour leur compétence dans tous les lieux où s'opèrent les nouvelles régulations.

Au moment où cette recherche se termine, des propositions sont faites de divers côtés pour une réforme des structures territoriales et une clarification des compétences entre les collectivités et l'Etat et entre les collectivités elles-mêmes. La réforme des collectivités locales – dont il est encore difficile de dire précisément ce qu'elle sera – s'inscrit dans le contexte de la révision générale des politiques publiques et d'une volonté forte de maîtrise des dépenses publiques qui risque de se faire au détriment des services publics. Elle pourrait avoir des conséquences sur l'éducation, comme d'ailleurs d'autres réformes envisagées. Souhaitons que les pistes de réflexion amorcées dans ce travail contribuent, à leur mesure, à éclairer les choix et à guider l'action pour un service public d'éducation capable de donner à tous les jeunes leurs meilleures chances de réussite.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Actes des 1^{er} rencontres nationales des Projets Educatifs Locaux,
L'éducation à l'épreuve des territoires, Brest, janvier 2006.

Actes des 2^{es} rencontres nationales des Projets Educatifs Locaux,
Faire société : Education et démocratie, Brest, 27 et 28 novembre 2007.

Actes du colloque SNPDEN - Ligue de l'Enseignement, *Collèges, lycées, autonomie, territoire, service public*, 17 janvier 2007.

Actes du XXVI^e colloque national de l'AFAE, « Ecole et territoires, Quelle décentralisation ? », *Revue Administration et éducation*, n°3-2004, 2004

Actes du XXX^e colloque de l'AFAE « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », *Revue Administration et éducation* n° 2008-3, octobre 2008.

ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain, Introduction in *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?* Rennes, PUR, 2006, coll. Res publica, p.11-31.

ATTALI Jacques, *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, La Documentation française, janvier 2008.

BALADIER Louis et al. *L'autonomie de l'EPLÉ en question dans la relation entre l'autorité académique et l'établissement scolaire*, rapport IGEN, novembre 2001.

BALLION Robert, CEUVRARD Françoise, *Nouvelles expériences concernant l'assouplissement de la sectorisation à l'entrée en sixième*, rapport au ministre de l'Education nationale, 1991.

BARGAS Didier, DENQUIN Robert et al. *Le fonctionnement des services d'information et d'orientation*, rapport conjoint I.G.E.N. - I.G.A.E.N. n° 2005-101, octobre 2005.

BAROSSO João, « Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulation » in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés, p.151-171.

BAUBY Pierre, *Reconstruire l'action publique. Services publics, au service de qui ?*, Paris, Syros, 1998, coll. Alternatives économiques.

BENABOU Roland, KRAMARZ Francis, PROST Corinne, *Zone d'éducation prioritaire : quels moyens pour quels résultats ?*, rapport du CREST, INSEE, septembre 2005.

BONNE D.-A. et al., *Positionnement des universités de taille moyenne et des sites secondaires dans la réorganisation du système d'enseignement supérieur et de recherche français*, Etude réalisée par Strasbourg Conseil pour la DIACT, 2008.

BONNEMAISON Gilbert, *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*, Commission des maires sur la sécurité (France), rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1983.

BONREPEAUX Augustin, LAFFINEUR Marc, *Rapport d'information sur les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et leur financement*, présenté au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, Assemblée nationale, décembre 2006.

BROCCOLICHI Sylvain, BEN AYED Choukri, MATHEY-PIERRE Catherine, TRANCART Danièle, « Fragmentations territoriales et inégalités scolaires : des relations complexes entre la distribution spatiale, les conditions de scolarisation et la réussite scolaire des élèves », *Revue Education et formations*, n° 74, avril 2007.

- BUISSON-FENET Hélène, *L'administration de l'Education nationale*, PUF, 2008, coll. Que sais-je ? n°1957.
- CARLE Jean-Claude, SEILLER Bernard, *Formation professionnelle : le droit de savoir*, rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information Formation professionnelle du Sénat, n° 365, 4 juillet 2007.
- CEREQ, « Acteurs et territoires de l'orientation scolaire, un exemple aquitain », *Bref*, n° 256, septembre 2008.
- CHAMPY Philippe, ETEVE Christiane, *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Retz Eds, 2005.
- CHERTIER Dominique-Jean, *Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental*, rapport au président de la République, La Documentation française, janvier 2009.
- CHEVALLIER Jacques, « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique », *Revue française d'administration publique*, 2003/1-2, n° 105-106, p. 203-217.
- CLAMOUR Guylain, « La contractualisation, une approche transactionnelle de l'intérêt général » in « L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 946, mars 2008.
- Conseil d'orientation pour l'emploi, *L'orientation scolaire et professionnelle des jeunes*, 20 janvier 2009, < www.coe.gouv.fr >.
- Cour des comptes, *La formation professionnelle tout au long de la vie*, rapport public thématique, octobre 2008.
- Cour des comptes, *La gestion du système éducatif*, rapport au président de la République, avril 2003.
- Cour des comptes, *Les communes et l'Ecole de la République*, Rapport public thématique, décembre 2008.
- CYTERMANN Jean-Richard, JACQUOT Michèle, « Les dépenses d'éducation des collectivités territoriales », *Administration et éducation*, n° 2008-1, mars 2008.
- CYTERMANN Jean-Richard, « Territoires, offre de formation et parcours des étudiants », *La revue de l'inspection générale*, n°4, octobre 2007.
- CYTERMANN Jean-Richard, *La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, IGAENR, rapport n°2007-079, septembre 2007.
- CYTERMANN Jean-Richard, *Les collectivités territoriales et la structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche*, journées scientifiques du Réseau d'étude sur l'enseignement supérieur (RESUP), Toulouse, 3 et 4 juin 2004, < www.prisme-asso.org/IMG/pdf/toulouse.pdf >.
- DEBENE Marc, « La répartition générale des compétences : transposition du modèle de l'école communale » in TOULEMONDE Bernard (dir), « Education et décentralisation », *Problèmes politiques et sociaux*, mars 2007, n° 934.
- DELAHAYE Jean-Paul, CARBAJO Pierre, « Projets, contrats d'objectifs des établissements et décentralisation », Actes du XXX^e colloque de l'AFAE, « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », *Revue Administration et éducation*, n° 2008-3, octobre 2008.
- DELAHAYE Jean-Paul, LOUIS François, *L'EPLÉ et ses missions*, rapport conjoint I.G.E.N. – I.G.A.E.N.R., n° 2006-100, décembre 2006.
- DELAHAYE Jean-Paul, SAFRA Martine, *La place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Education nationale*, rapport conjoint I.G.E.N. – I.G.A.E.N.R., n° 2006-054, juillet 2006.
- DHUME Fabrice, « L'école et les autres – Rompre avec les faux semblants », in *Vers l'éducation nouvelle : Des partenaires pour l'école*, CEMEA, n° 513, février 2004.

- Délégation interministérielle à la Ville, *Projet éducatif local et politique de la Ville*, Les éditions de la DIV, 2001, < www.ville.gouv.fr >.
- DUBEDOUT Hubert, *Ensemble, refaire la ville*, coll. Les rapports officiels, La Documentation française, 1983.
- DUBET François, Préface à *La carte scolaire et le territoire urbain*, PUF, 2008, coll. La ville en débat.
- DUPORT Jean-Pierre, *Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence*, rapport du Conseil économique et social, janvier 2008.
- DURAND-PRINBORGNE Claude, « A propos des politiques de décentralisation : vers de nouveaux transferts de compétences en éducation et formation ? », *AJDA*, 20 janvier 2003.
- DURU-BELLAT Marie, « La ségrégation sociale, vecteur d'inégalités scolaires ? » in PAUGAM Serge (dir) *Repenser la solidarité*, PUF, 2007.
- DUTERCQ Yves, « Conseil général et Education nationale : je t'aime moi non plus », *Cahiers pédagogiques : Ecole, milieux, territoires*, novembre 2006, n° 447.
- DUTERCQ Yves, *Les régulations de politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005 col. Des sociétés, p. 9-16, p. 119-130, p. 173-185.
- DUTERCQ Yves, « La politique française de décentralisation en éducation : bilan et perspectives », *Regards sur l'actualité : Education, les enjeux*, La Documentation française, n° 293, août-septembre 2003.
- EPSTEIN Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, novembre 2005.
- EPSTEIN Renaud, « L'éphémère retour des villes », *Esprit*, février 2008.
- EURYDICE, *L'autonomie scolaire en Europe. Politiques et mécanismes de mise en œuvre*, Commission européenne, décembre 2007, < www.eurydice.org >.
- FACK Gabrielle, GRENET Julien, « Carte scolaire : faut-il la supprimer ? » in *Ville, école, intégration, diversité, Où vas-tu à l'école ? Les liens aux lieux*, n° 155, décembre 2008.
- FAURE Alain, « Action publique locale et consensus politique, les accords trompeurs de la petite musique territoriale » in ARNAUD Lionel, LE BART Christian et PASQUIER Romain (dir), *Idéologies et action publique territoriale, La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006, coll. Res publica, p. 143-158
- FELOUZIS Georges, Les délocalisations universitaires et la démocratisation de l'enseignement supérieur », *Revue française de pédagogie*, n° 130, 2001.
- FELOUZIS Georges, LIOT Françoise, PERROTON Joëlle, *L'apartheid scolaire : Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Seuil, 2005.
- FERREOL Gilles, *Universités et territoires, une comparaison européenne*, UNSA Education - Sudel, Cahiers du Centre Henri Aigueperse, mai 2008, n° 49.
- FERREOL Gilles, *La loi d'orientation dix ans après : mise en œuvre et interprétation*, UNSA Education - Sudel, Cahiers du Centre Henri Aigueperse, 2003, n° 37.
- GEST Alain, *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, Assemblée nationale, juin 2006.
- GILLOTTE Olivier, GIRARD Pierre, « La sectorisation, l'affectation et l'évitement scolaire dans les classes de sixième à Paris en 2003 » *Education et Formations*, n°71, juin 2005.
- GLASMAN Dominique, « Projet et contrat : des moyens pour agir. A quelles conditions ? », in *Education et territoires, l'Etat au local*, 4^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2004.

GOEPFERT Yves, *De la réussite éducative au projet éducatif territorial : la place de l'école dans la coproduction éducative*, Intervention à la Journée académique : « La réussite éducative : une démarche à développer », 21 décembre 2006,
< www.ac-creteil.fr/zeprep/dossiers/06_reussite_goepfert.pdf >.

GOHIN Olivier, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France », *AJDA*, 24 mars 2003.

GUERIN Jean-Claude, « Projet et contrat : des moyens pour agir. A quelles conditions ? » in *Education et territoires, l'Etat au local*, 4^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2004.

GUILLAUME François-Régis, « Les ZEP entre territoire et individu », *Cahiers pédagogiques : Ecole, milieux et territoires*. n° 447, novembre 2006.

Haut conseil de l'éducation, *L'orientation scolaire, Bilan des résultats de l'Ecole – 2008*.

Haut conseil de l'évaluation de l'Ecole, *L'évaluation de l'orientation à la fin du collège et au lycée*, avis n° 12, mars 2004.

HERTZOG Robert, « L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales », *AJDA*, 24 mars 2003.

HIRT Nico, « La liberté de choisir son école est-elle un facteur d'équité ? » in *Ville, école, intégration, diversité, Où vas-tu à l'école ? Les liens aux lieux*, n° 155, décembre 2008.

I.G.E.N. - I.G.A.E.N.R, *Rapport annuel des inspections générales*, décembre 2007.

INRP, cellule de la veille scientifique et technologique, *L'enseignement supérieur sous le regard des chercheurs*, Les dossiers de la veille, février 2005,
< www.inrp.fr/vst/Dossiers/Ens_Sup/Regards/Territoires.htm >.

Institut national des études territoriales, *Plans régionaux de développement de la formation professionnelle, Panorama, atouts, limites et perspectives*, rapport promotion Théodore Monot, septembre 2007.

LAMBERT Alain, *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, rapport au Premier ministre, Révision générale des politiques publiques, décembre 2007.

LANG Vincent, « La ligne hiérarchique de l'administration de l'Education nationale à l'épreuve de la déconcentration » in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés, p. 85-97.

LE BART Christian, LEFEBVRE René, *La proximité en politique*, Rennes, PUR, 2005, coll. Res Publica.

LEGRAND André, « Quel service public d'éducation pour demain : démocratie participative ? Pilotage concerté ? Politique contractuelle ? Rôle des associations et des familles », in *Education et territoires, Refonder le service public d'éducation*, 5^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2006.

LELIEVRE Claude, *Les politiques scolaires mises en examen : douze questions en débat*, ESF, 2002.

LEPETIT Pierre et al., *Contribution des nouvelles technologies à l'évolution du système éducatif*, rapport conjoint I.G.E.N. - I.G.A.E.N.R. - I.G.F.-C.G.T.I., mars 2007.

LESUEUR Joël, « Et si on parlait de pédagogie... », Actes du XXX^e colloque de l'AFAE, « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », *Revue Administration et éducation*, n° 2008-3, octobre 2008.

LORCERIE Françoise, MADIOT Pierre, « Territorialisation : ni menace, ni chance ... un fait », *Cahiers pédagogiques : Ecole, milieux, territoires*, n° 447, novembre 2006.

- LOUIS François, *Synthèse des visites d'EPLÉ effectuées par les membres de l'IGAENR durant l'année scolaire 2002-2003 : une analyse des conditions d'une plus grande autonomie des établissements scolaires*, IGAENR, rapport n° 2003-093, novembre 2003.
- MALLET Louis « Décentralisation à la française. L'exemple de l'éducation et de la formation professionnelle. Compétences sans moyens, moyens sans compétences », *Formation-Emploi*, janvier-mars 2006, n° 93.
- MAMOU Gérard, « Les chefs d'établissement du second degré » in *Le système éducatif en France*, TOULEMONDE Bernard (dir), La Documentation française, coll. Les notices.
- MAROY Christian, « Une comparaison des formes de régulation intermédiaire dans cinq pays européens », in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés, p. 51-83.
- MAUROY Pierre, *Refonder l'action publique locale*, Commission pour l'avenir de la décentralisation, rapport au Premier ministre, La Documentation française, octobre 2000.
- MELLON Patrick, « La carte des formations, l'orientation, l'affectation des élèves, l'insertion professionnelle sont en pleine évolution. Quel équilibre nouveau et plus efficace peut-on envisager ? », Actes du XXX^e colloque de l'AFAE, « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », *Revue Administration et éducation*, n° 2008-3, octobre 2008.
- MENSIA et ARF, *L'ambition des régions pour un service public régional de la formation professionnelle, bilan et perspectives*, décembre 2008, < www.arf.asso.fr >.
- MICHEL Alain, « Ecole républicaine et école démocratique », *Revue de l'inspection générale*, n° 1, février 2004.
- Ministère de l'Education nationale, *La taille des structures pédagogiques dans les établissements du second degré public à la rentrée 2007*, DEPP, Note d'information 08-29, octobre 2008.
- Ministère de l'Education nationale, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, septembre 2008.
- Ministère de l'Education nationale, *Coût de l'éducation 2006 : évaluation provisoire du compte*, Les notes d'information, D.E.P.P., n°07-41, décembre 2007.
- Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Atlas régional des effectifs étudiants en 2005-2006*.
- Ministère de l'Education nationale, *Géographie de l'Ecole*, 2006.
- Ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Regards sur les contrats éducatifs locaux*, DEP, note d'évaluation, n° 05-12, novembre 2005.
- Ministère de l'Education nationale, *L'Etat de l'Ecole*, DEPP, n° 15, octobre 2005.
- Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche*, n° 2, décembre 2008.
- MOISAN Catherine, SIMON Jacky, *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, INRP, 1997.
- MONS Nathalie, « Décentralisation, efficacité et égalité scolaire : une comparaison internationale », Actes du XXX^e colloque de l'AFAE, « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », *Revue Administration et éducation*, n° 2008-3, octobre 2008.
- MONS Nathalie, *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?*, PUF, novembre 2007.
- MONS Nathalie, Interview in *l'Enseignement public*, UNSA Education, n°109, décembre 2006.
- MUSSELIN Christine « Les paradoxes de Bologne : l'enseignement supérieur français face à un double processus de normalisation et de diversification », in Leresche et al., *La fabrique des sciences*, Lausanne, pp. 25-42, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2006.

MUSSELIN Christine, « L'évolution des universités depuis vingt ans », *Regards sur l'actualité – Education : les enjeux*, n° 293, La Documentation française, août - septembre 2003.

OBERTI Marc, *L'école dans la ville. Ségrégation – mixité – carte scolaire*, Presses de sciences Po, 2007.

OBIN Jean-Pierre, « L'organisation scolaire et la démocratie : dix ans de projets d'établissements dans le second degré en France », *revue Savoir* n° 4, 1992, < www.jpobin.com >.

OBIN Jean-Pierre, Le projet d'établissement, article pour le *Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation*, Nathan, 2005, < www.jpobin.com >.

OBIN Jean-Pierre, PEYROUX Christian, *Les nouvelles dispositions de la carte scolaire*, rapport IGEN – IGAEN au ministre de l'Education nationale, n° 2007-094, octobre 2007.

Observatoire national des zones urbaines sensibles, rapport 2008.

PAIR Claude, *Rénovation du service public de l'Éducation nationale : responsabilité et démocratie*, rapport au ministre de l'Education nationale, de la recherche et de la technologie, février 1998.

POCHARD Marcel, *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, rapport au ministre de l'Education nationale, février 2008.

PONT Beatriz et al. *Améliorer la direction des établissements scolaires*, vol. 1 et 2, Editions de l'OCDE, 2008.

POUPEAU Franck, FRANCOIS Jean-Christophe, *Le sens du placement – Ségrégation résidentielle et ségrégation scolaire*, Seuil, coll. Raisons d'agir, 2008.

PROST Antoine, *Histoire de l'enseignement en France 1800-1967*, Armand Colin, 1979.

RANGEON François, « Contrats et décentralisation : de nouvelles formes de régulation au plan local », in CLAM Jean et MARTIN Gilles (dir), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris, LGDJ, 1998, coll. Droit et société recherches et travaux vol. 5.

RANGEON François, « La légitimation d'un intérêt général local par la proximité », in « L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 946, mars 2008.

REISS Frédéric, *Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi de finances pour 2008*, Assemblée nationale, 11 octobre 2007.

ROSANVALLON Pierre, *Le décentrement des démocraties*, Seuil, 2008.

SCHWARTZ Bertrand, *L'insertion des jeunes en difficulté*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1981.

SEILLIER Bernard, *La lutte contre la pauvreté et l'exclusion : une responsabilité à partager*, Mission commune d'information sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, Rapport d'information du Sénat n° 445, juillet 2008.

SIMON Thierry et al., *Accueil et orientation des nouveaux étudiants dans les universités*, IGAEN, rapport au ministre de l'Education, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, juin 2006.

SOLAUX Georges, « Un point de vue historique sur l'articulation entre politique nationale et politiques locales d'éducation » in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés, p.17-49.

SPITZ Jean-Fabien, « La puissance publique, seul dépositaire de l'intérêt général », in « L'intérêt général à l'épreuve du pluralisme », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 946, mars 2008.

THELOT Claude, *Pour la réussite de tous les élèves*, rapport de la commission du Débat national sur l'avenir de l'Ecole, La Documentation française, 2004.

TOULEMONDE Bernard, Avant propos, in « Education et décentralisation », *Problèmes politiques et sociaux*, mars 2007, n° 934.

TOULEMONDE Bernard, « La décentralisation a déplacé le centre de gravité du système éducatif », *L'Enseignement public*, UNSA Education, mars 2007, n° 110.

TOULEMONDE Bernard, « Vers un pilotage partagé du système éducatif » in *Le système éducatif en France*, Paris, La Documentation française, août 2006, coll. Les notices.

TOULEMONDE Bernard, « National et local : tensions, contradictions, articulations », in *Education et territoires, l'Etat au local*, 4^e Rencontres nationales de l'éducation, Rennes, octobre 2004.

TOULEMONDE Bernard, « Adieu l'école communale d'antan ? L'établissement public d'enseignement primaire arrive... », *AJDA*, 20 septembre 2004.

VALADAS Michel, LUC Jean-Claude, VOGLER Jean, *Les politiques éducatives locales à caractère interministériel*, rapport I.G.E.N. / I.G.A.S., février 2003.

VAN ZANTEN Agnès, OBIN Jean-Pierre, *La carte scolaire - Faits, révélations, analyses*, PUF, 2008, coll. Que sais-je ? n°3820

VAN ZANTEN Agnès, *Politiques éducatives et territoires*, Intervention faite à l'ESEN le 14 juin 2004, < www.esen.education.fr > (consulté le 20 février 2007).

VAN ZANTEN Agnès, « La construction des politiques d'éducation, de la centralisation à la délégation au local » in *La France en mutation, 1980-2005*, éd. Les Presses de Sciences-Po, 2006, p. 229-263.

VAN ZANTEN Agnès, Compétition et fonctionnement des établissements scolaires : les enseignements d'une enquête européenne, *Revue française de pédagogie*, n° 156, 2006.

VAN ZANTEN Agnès, « La régulation par le bas du système éducatif : légitimité des acteurs et construction d'un nouvel ordre local » in DUTERCQ Yves (dir), *Les régulations des politiques d'éducation*, Rennes, PUR, 2005, coll. Des sociétés, p. 99-117.

VAN ZANTEN Agnès, *L'école de la périphérie, scolarité et ségrégation en banlieue*, PUF, 2001.

VERDIER Eric, « Décentralisation et formation professionnelle », Actes du XXX^e colloque de l'AFAE, « Ecole et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis », *Revue Administration et éducation*, n° 2008-3, octobre 2008.

VISIER Laurent, ZÖIA Geneviève, *La carte scolaire et le territoire urbain*, PUF, 2008.

WARSMANN Jean-Luc, QUENTIN Didier, URVOAS Jean-Jacques, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, octobre 2008.

**(SIGLES
UTILISÉS)**

ACMO	Agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et sécurité
ADF	Assemblée des Départements de France
AFAE	Association française des administrateurs de l'éducation
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AMF	Association des maires de France
AMRF	Association des maires ruraux de France
ANDEV	Association nationale des directeurs de l'éducation des villes
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ARF	Association des régions de France
ATOSS	Personnels administratifs, techniciens, ouvriers, de service, sociaux et de santé
BAFA	Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BEP	Brevet d'études professionnelles
CAEN	Conseil académique de l'éducation nationale
CARVEJ	Contrat d'aménagement des rythmes de vie des enfants et des jeunes
CATE	Contrat d'aménagement du temps de l'enfant
CCPD	Conseil communal de prévention de la délinquance
CCREFFP	Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CDEN	Conseil départemental de l'éducation nationale
CDES	Commission départementale de l'éducation spéciale
CDI	Centre de documentation et d'information
CDPD	Conseil départemental de prévention de la délinquance
CdR	Comité des Régions
CEDEFOP	Centre européen pour le développement de la formation professionnelle
CEL	Contrat éducatif local
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CES	Conseil économique et social
CESE	Conseil économique, social et environnemental (nouvelle appellation du CES)
CESR	Conseil économique et social régional
CFA	Centre de formation d'apprentis
CHS	Comité d'hygiène et sécurité
CLAS	Contrat local d'accompagnement à la scolarité
CLS	Contrat local de sécurité
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNFTLV	Conseil national de la formation tout au long de la vie

CPER	Contrat de plan Etat - régions, puis contrat de projet Etat - régions
CPU	Conférence des présidents d'université
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CTEN	Conseil territorial de l'éducation nationale
CTPA	Comité technique paritaire académique
CTPD	Comité technique paritaire départemental
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
CVE	Contrat ville-enfant
DDEC	Dotation départementale d'équipement des collèges
DEP	Direction de l'évaluation et de la prospective
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DESCO	Direction de l'enseignement scolaire du ministère de l'Education nationale.
DESS	Diplôme d'études supérieures spécialisées
DHG	Dotation horaire globale
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DIE	Dépense intérieure d'éducation
DIPH	Délégation interministérielle aux personnes handicapées
DIV	Délégation interministérielle à la Ville
DRES	Dotation régionale d'équipement scolaire
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPCS	Etablissement public de coopération scientifique
EPEP	Etablissement public d'enseignement primaire
EPLE	Etablissement public local d'enseignement
EPLEA	Etablissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole
FASILD	Fonds d'action sociale pour l'insertion et de lutte contre les discriminations
FEN	Fédération de l'éducation nationale
FPT	Fonction publique territoriale
GIP	Groupement d'intérêt public
HCE	Haut conseil de l'éducation
HCEE	Haut conseil de l'évaluation de l'Ecole
HQE	Haute qualité environnementale
IA-DSDEN	Inspecteur d'académie directeur des services départementaux de l'Education nationale
IDD	Itinéraires de découverte
IEP	Institut d'études politiques
IGAEN(R)	Inspecteur général de l'administration de l'Education nationale (et de la Recherche)
IGEN	Inspecteur général de l'Education nationale
INRP	Institut national de la recherche pédagogique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques

INSEP	Institut national du sport et de l'éducation physique
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
IUT	Institut universitaire de technologie
LEGTA	Lycée d'enseignement général et technologique agricole
LMD	Licence, Master, Doctorat
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPA	Lycée professionnel agricole
LRU	Loi relative aux libertés et responsabilités des universités
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MGI	Mission générale d'insertion
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
OZP	Observatoire des zones prioritaires
PACTE	Projet d'activité éducative
PAE	Projet d'action éducative
PAP	Projet annuel de performance
PEL	Projet éducatif local
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PPCP	Projet pluridisciplinaire à caractère professionnel
PPI	Programme prévisionnel d'investissements
PPP	Contrat de partenariat public-privé
PPRE	Programme personnalisé de réussite éducative
PRDF	Plan régional de développement des formations professionnelles
PRE	Programme de réussite éducative
PRES	Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
RAP	Rapport annuel de performance
RAR	Réseau ambition réussite
REAAP	Réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents
REP	Réseaux d'éducation prioritaire
RER	Réseau d'écoles rurales
RFVE	Réseau français des villes éducatrices
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RPI	Regroupement pédagogique intercommunal
RRE	Réseau rural d'éducation
RRS	Réseaux de réussite scolaire
RTRA	Réseau thématique de recherche avancée
SCUIO-IP	Services communs universitaires d'information, d'orientation et d'insertion professionnelle
SEGPA	Section d'enseignement général et professionnel adapté
SEP-UNSA	Syndicat de l'éducation populaire affilié à l'UNSA Education
SE-UNSA	Syndicat des enseignants affilié à l'UNSA Education

SNPDEN	Syndicat national des personnels de direction de l'Education nationale, affilié à l'UNSA Education
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TICE	Technologies de l'information et de la communication pour l'éducation
TOS	Techniciens, ouvriers et personnels de service
TPE	Travaux personnels encadrés
U 2000	Plan Université 2000
U3M	Plan Université du troisième millénaire
UE	Union européenne
UMP	Union pour un mouvement populaire
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes
VAE	Validation des acquis de l'expérience
ZEP	Zone d'éducation prioritaire

Éducation & Territoires

ETAT DES LIEUX,
ENJEUX, PERSPECTIVES

Prix public : 18 €

Dépôt légal : avril 2009

ISSN : 1163-4901

ISBN : 2-7162-0277-X

AUTEUR

MARIE-LUCIE **GOSELIN**

COORDINATION • COMMUNICATION

JÉRÔME **CROZAT**

MISE EN PAGE INTÉRIEURE ET COUVERTURE

BRUNO DESHOMMES CONSEIL

YELLOWSTONE-DESIGN.FR

IMPRESSION NUMÉRIQUE

DUPLI PRINT

CRÉDIT PHOTO

© PASCAL **LEBRUN**

SUDEL • 27, RUE DES TANNERIES • 75013 PARIS

TÉL : **01.45.35.37.15** • FAX : 01.43.31.39.29

www.sudel.fr • Courriel : sudel@sudel.fr

sudel.fr
LES ENSEIGNANTS ÉDITEURS

*l'éducation,
notre terrain d'action*

UNSA
éducation

Éducation & Territoires

Le paysage éducatif a beaucoup changé ces dernières années. Différentes étapes de décentralisation ont confié aux collectivités territoriales des compétences de plus en plus étendues. Allant bien au-delà des obligations que leur impose la loi, communes et intercommunalités, départements, régions engagent – mais de façon très inégale – des actions multiples dans le domaine de l'éducation, y compris en s'aventurant sur le terrain pédagogique.

Ce processus à l'œuvre depuis plus de deux décennies déplace le centre de gravité du système éducatif. La proximité est devenue un nouveau référentiel de l'action publique. Ces changements, qui pourraient n'être perçus que comme des évolutions administratives, concernent chaque citoyen : le futur visage de la société française dépend pour une bonne part du projet éducatif qu'elle construit.

La recherche conduite par Marie-Lucie Gosselin permet de mieux comprendre ce réagencement des pouvoirs entre les différents acteurs de l'éducation que sont l'Etat, les collectivités, les associations. L'ouvrage décrit les nouvelles régulations qui se mettent plus ou moins facilement en place, oscillant entre coopération et rivalités, mettant en tension les principes d'égalité, la poursuite de finalités communes et le respect de la diversité et de besoins définis au niveau local. La recherche traite aussi de l'environnement européen et international et de la place qu'y occupe le nouveau débat éducatif.

Marie-Lucie Gosselin analyse quelques questions d'actualité qui sont au cœur des problématiques de territoires et de partage de responsabilités pour en dégager les principaux enjeux éducatifs : la formation professionnelle, l'autonomie des établissements et la qualité du projet d'établissement, la sectorisation scolaire et les inégalités, la place de l'université, le projet éducatif local associant la diversité des acteurs etc.

Enfin, s'appuyant notamment sur des comparaisons internationales, l'ouvrage montre que si l'éducation – qui ne se réduit pas à l'École – prend appui sur un contexte local, une dynamique spécifique, un espace géographique, social et politique, cela ne signifie pas que le rôle de l'Etat doit être amoindri, bien au contraire.

Cet ouvrage prolonge et approfondit la réflexion engagée par la fédération UNSA Education pour son dernier congrès national qui avait pour thème central « Education et territoires ».

Médecin scolaire, ancienne secrétaire générale du Syndicat national des médecins scolaires et universitaires (SNMSU), **Marie-Lucie Gosselin** exerce des responsabilités au sein de la fédération **UNSA Education**.

ISBN 2-7162-0277-X

PRIX PUBLIC : 18 €

sudel.fr