

Atelier 2. L'école et l'intercommunalité

personnes-ressources : Jean DAVID, IGAENR
Michel BAFFERT, Premier adjoint de la ville de Seyssins,
Conseiller communautaire délégué à la communauté d'agglomération de Grenoble ayant en charge les personnels, et dans le cadre de la politique de la ville, l'éducation/formation et la participation des habitants.

L'école communale est bien connue de tous et chacun y est très attaché. La loi du 28 juin 1833 imposait l'ouverture d'une école par commune ou pour plusieurs communes voisines.

L'évolution de la répartition de la population en un siècle a bouleversé les données : l'exode rural, l'urbanisation, les transports ont modifié sensiblement les modes de vie. Depuis une trentaine d'années, les attentes des parents ont beaucoup changé : les programmes d'enseignement et les méthodes pédagogiques ont beaucoup évolué avec le développement des technologies nouvelles comme l'informatique et l'apparition de besoins nouveaux (langues vivantes, activités culturelles et sportives...). Il faut faire fonctionner l'organisation en trois cycles tel que le prévoit la loi, ce qui n'est pas facile lorsque les écoles sont de petite taille. L'intégration des élèves handicapés y est également problématique. Parallèlement, les politiques éducatives péri-scolaires se sont rapidement développées sous l'impulsion de l'État et des collectivités. On demande aux communes d'investir dans des équipements nombreux et coûteux, de soutenir des projets de plus en plus complexes, de faciliter le transport et l'accueil des élèves.

La gestion des écoles est assurée dans des conditions difficiles : peu de directeurs disposent d'une décharge partielle ou complète, ils n'ont pas de secrétariat et doivent eux aussi traiter des dossiers complexes qui demandent beaucoup de temps et de savoir-faire.

Si l'intercommunalité est née au XIX^{ème} siècle – les lois de 1833 et de 1886 permettaient l'union de plusieurs communes pour ouvrir une école – elle ne s'est vraiment développée que dans la seconde partie du XX^{ème} siècle. Elle intéresse aussi bien les communes rurales que les communes urbaines. L'école a ressenti le besoin de devancer cette nécessité en créant les RPI, le plus souvent pour éviter une fermeture et pour ouvrir une ou plusieurs classes maternelles. On compte aujourd'hui 4 800 regroupements pédagogiques intercommunaux de 4 classes en moyenne concernant 3 communes en moyenne. Mais en ce début du XXI^{ème} siècle, on constate que l'intercommunalité se généralise très rapidement puisque près de 90 % des communes ont rejoint un regroupement intercommunal, alors que les écoles hésitent à entrer dans un RPI ou dans un réseau plus important. On continue à fermer des classes uniques, 378 par an en moyenne de 1990 à 1993, 150 par an de 1993 à 1998.

On constate aussi que RPI et réseaux ruraux ont souvent été créés sans tenir compte des structures intercommunales. La taille des écoles ne répond plus aux besoins pédagogiques d'aujourd'hui : 29 % des écoles ont 1 ou 2 classes. On compte encore 7 300 classes uniques.

Il est naturel d'évoquer le devenir des écoles rurales mais il ne faut pas oublier celui des écoles urbaines. On peut rencontrer des écoles à faible effectif dans des quartiers socialement défavorisés qu'une partie de la population plus aisée quitte pour des lieux moins difficiles. La politique d'éducation prioritaire a favorisé le travail en réseaux d'établissements. Leur fonctionnement est très inégal selon les zones.

Il convient aussi de s'interroger sur les grosses écoles où l'isolement des maîtres et des parents n'est pas absent. La mobilité des populations à l'intérieur des agglomérations est plus fréquente aujourd'hui. Les communautés d'agglomération et les communautés urbaines n'ignorent plus dans leurs projets la dimension éducative.

La forme de coopération intercommunale en vigueur dans le cadre des SIVOM, forme la plus fréquente, a pour objectif essentiel de partager des coûts de production et de gestion de tel ou tel équipement et de donner aux communes les moyens de rendre au public un service de qualité dans des domaines qu'elles ne peuvent exercer seules. Si cette forme d'intercommunalité convient pour gérer un certain nombre de services, elle n'est plus suffisante pour assurer un développement local solidaire à l'échelle d'un territoire plus vaste pour lequel il faut bâtir un projet communautaire. La loi (lois de 1992 et 1999) permet la création des communautés de communes, les communautés d'agglomération ou les communautés urbaines. L'école ne peut rester à l'écart de ces projets communautaires. Elle est un élément important de structuration de l'espace. Elle doit aussi réfléchir à son fonctionnement dont le projet d'école est le moteur pédagogique. Ce projet ne peut vivre sans avoir le soutien de la communauté éducative, et par conséquent, des communes, bientôt toutes en intercommunalité. Le partenariat est de plus en plus nécessaire.

Un certain nombre de questions se posent :

?? Quelle participation l'école peut-elle apporter au débat ?

?? Pourquoi l'école, qui a été bien souvent à l'avant-garde de l'intercommunalité (RPI), hésite à accompagner le mouvement actuel ?

?? Pourquoi les EPCI¹ sont-ils si peu nombreux à choisir une compétence scolaire dans le cadre de leur politique intercommunale ?

?? Ne peut-on pas profiter de ce vaste mouvement de coopération intercommunale pour repenser le fonctionnement de l'École qu'elle soit en milieu rural ou en milieu urbain ?

?? Ne faut-il pas repenser les rapports entre l'école et l'intercommunalité en en faisant un véritable établissement capable de mettre en œuvre des projets pédagogiques de grande qualité dans le cadre d'une autonomie à définir, capable de participer à l'aménagement du territoire en garantissant l'existence d'un service d'éducation de qualité en tous lieux du territoire ?

Jean DAVID,
IGAENR

L'éducation n'est pas une compétence obligatoire des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. Certaines l'ont cependant choisie, en la déclinant de diverses manières. En revanche, pour la plupart d'entre elles, la porte d'entrée est la politique de la ville car la politique de la ville a, par essence, une dimension éducative importante et incontournable.

C'est pourquoi j'ai pris le parti de reprendre ici à notre compte certaines orientations et préconisations du rapport du CNV² de janvier 2004 (paragraphe en italique dans le présent texte), qui est le document officiel et national le plus récent sur le sujet de l'école et de la ville.

En préambule, on remarquera que le CNV, tout au long de son rapport aux ministres de la ville et de l'éducation nationale, insiste pour une collaboration accrue plus effective entre les instances de l'éducation nationale, le sous-préfet chargé de la politique de la ville, et les élus locaux : on ne peut que souscrire à cette suggestion. En effet, aujourd'hui, les rapports entre les élus locaux et les établissements d'enseignement ont depuis longtemps dépassé le simple financement de locaux ou de projets par les collectivités locales, même si, par moments, par endroits, on pourrait craindre un repli de l'éducation nationale vers cette unique relation.

Les collectivités locales développent des politiques éducatives globales. Les PEL³, comme les cellules de veille éducative, deux dispositifs pointés par le CNV comme extrêmement utiles et devant être développés, en sont un exemple frappant. Il s'agit donc de conforter cet état de fait, et de le développer en articulant encore mieux qu'aujourd'hui les orientations et actions des dites collectivités, des établissements scolaires, de l'administration de l'éducation nationale, et des autres services de l'État dont, nous le soulignons, les sous-préfets chargés de la politique de la ville.

Au-delà de l'intervention « classique » des collectivités territoriales depuis longtemps inscrites sur le champ éducatif, comme les communes et les départements, quelle est la place aujourd'hui des établissements publics de coopération intercommunale ?

Pour développer cette question, je vais reprendre certaines des préconisations du CNV et les commenter, en les mettant éventuellement en regard de ce que nous pratiquons dans l'agglomération grenobloise.

Intégrer une compétence éducative dans les équipes techniques MOUS⁴ et GPV⁵.

Ceci est effectivement la meilleure solution – avec la volonté politique ! - pour que la question éducative soit traitée à l'égal des autres questions, dont la question urbaine. Dans l'agglomération grenobloise, nous avons pris le parti d'avoir dans l'équipe MOUS du contrat de ville ainsi que dans l'équipe MOUS du GPV, un chargé de mission éducation. Pour le GPV, la personne est même mise à disposition par le rectorat.

¹ Établissement public de coopération intercommunale

² Conseil national des villes.

³ Projet éducatif local

⁴ Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

⁵ Grand projet de ville

Impulser et accompagner la mise en place de Projets éducatifs locaux (PEL) permettant de coordonner les différents contrats, selon une approche débattue et choisie localement [...] désigner les élus locaux (maires ou présidents d'EPCI) comme garants des PEL.

La Métro a, depuis 2002, poussé les communes à bâtir des PEL ou réorganiser leurs interventions éducatives en PEL, en leur offrant (en la finançant) une assistance technique menée par une association, et en finançant ces PEL. De plus, pour la Métro, il est fondamental de défendre le maire comme le garant du PEL, ce qu'elle fait au nom des 27 communes devant les services de l'État en particulier.

Cette intervention, comme toutes celles auxquelles je ferai allusion, l'est au titre de la politique de la ville. En effet, comme le dit le CNV, au moyen de ses objectifs partenariaux et de son implication sur des territoires prioritaires, la politique de la ville est le bon cadre d'intervention pour ce qui est du rapport école-ville. De plus, la politique de la ville est une des 4 compétences obligatoires des communautés d'agglomération, ce qui n'est pas le cas pour l'éducation, ce qui légitime aujourd'hui notre positionnement. On y reviendra.

Associer les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines au suivi des projets éducatifs locaux et les inciter à prendre en compte le critère éducatif dans la détermination de la dotation de solidarité communautaire.

On comprendra à la lecture du précédent paragraphe que la communauté d'agglomération grenobloise, loin d'être associée au suivi des PEL, est *moteur* dans la définition de ceux-ci, dans leur coordination, dans la mutualisation des données et expériences que cela peut entraîner. C'est pourquoi j'irai plus loin que le CNV en soulignant l'importance de la dynamique d'agglomération, en lien avec les communes.

En revanche, la prise en compte du critère éducatif dans la détermination de la dotation de solidarité communautaire n'est pas encore entrée dans les mœurs. Cela risque de rester un vœu pieux : en effet, comment déterminer objectivement, de façon quantitative et budgétée, l'effort fait par la commune en matière de PEL, car, là, il ne s'agit pas de mesurer les financements municipaux accordés à l'éducation, mais de mesurer aussi une volonté politique et des méthodes de travail... Et de là à définir les critères communautaires permettant l'intégration dans la dotation de solidarité intercommunale !...

Mettre en place des «Agences locales pour l'innovation éducative», structures multipartenariales (de type GIP ou association) destinées à aider les acteurs locaux dans le montage, l'accompagnement et l'évaluation des projets éducatifs menés au plan local. Ces agences rassembleraient, au niveau jugé le plus pertinent, l'ensemble des intervenants éducatifs : préfecture, services de l'État, collectivités territoriales, établissements scolaires, centres sociaux, fédérations de parents d'élèves, principales associations, universités, centres de ressources, de formation et de recherche, CES régionaux...

Je crains qu'avec cette préconisation, le CNV ne tombe dans le travers que l'on connaît bien : à une question à résoudre, construction d'une structure ad hoc. On risque là encore ce qu'on appelle communément une usine à gaz. Retenons cependant l'idée de rassembler les intervenants éducatifs – qui, elle, est une bonne idée.

On pourrait confier cette pertinente mission justement aux EPCI. Légitimités par leur fonction de coopération intercommunale, membres voire animateurs de comités de pilotage et de groupes techniques divers au titre de la politique de la ville, qui sont des instances et groupes qui fonctionnent et qui rassemblent peu ou prou les acteurs suggérés par le CNV, les EPCI semblent les mieux placés pour assurer cette fonction dans la souplesse.

Lancer un ou plusieurs programmes expérimentaux dans des établissements scolaires et inspections académiques. Ayant pour objectif de lutter contre l'échec scolaire et la ségrégation urbaine, ces programmes pourraient par exemple porter sur l'octroi de davantage de marges de manoeuvre pédagogiques aux EPLE du second degré et sur la création d'un statut juridique pour les écoles primaires constituées en réseau. Clairement encadrées et portées par l'État, les expérimentations ayant fait leur preuve seraient éventuellement généralisées.

Si cette préconisation est intéressante, elle n'est viable que dans un rapport très étroit avec les collectivités territoriales et les EPCI. En effet, les élèves ne sont pas que des élèves, déconnectés de leur vie quotidienne. Leurs journées et années sont jalonnées d'interventions diverses qui pour la plupart dépendent des collectivités locales. De plus, les jeunes fréquentent des établissements scolaires qui peuvent avoir un recrutement intercommunal. Ils peuvent aussi vivre et habiter, au long de leur scolarité, en des lieux différents de leurs agglomérations. D'où une nécessaire coordination entre les communes, une mutualisation, une capitalisation des expériences, qui ne peuvent qu'enrichir les programmes expérimentaux préconisés par le CNV. Cette coordination et cette mutualisation sont du ressort des EPCI, comme nous sommes d'ores et déjà en train de le développer dans l'agglomération grenobloise.

On peut commenter d'autres préconisations du CNV, puisque c'est l'angle d'attaque choisi pour cette réflexion, mais sans que ces remarques impliquent l'intervention directe des EPCI. Toutefois, leur impact sur la collaboration indispensable entre les communes et les services de l'État mérite qu'on s'y arrête un instant.

Autant l'idée d'intégrer la question éducative dans le fonctionnement opérationnel de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) semble pertinente, autant exiger que chaque dossier soumis à l'ANRU soit accompagné d'un diagnostic, d'une

étude d'impact et d'un projet scolaire et éducatif établis conjointement avec l'Éducation nationale et les autres partenaires concernés (Jeunesse et Sports, Affaires sociales, collectivités locales, associations, etc.) semble une proposition incompatible avec les dossiers ANRU qui sont par nature extrêmement techniques et centrés sur l'habitat, destinés à être mis rapidement en œuvre. Il conviendrait plutôt d'exiger que les opérations de renouvellement urbain ne se fassent qu'en alliant un objectif d'intervention sociale au sens large du terme (intégrant donc les questions éducatives) car, les élus locaux le savent bien, l'intervention sur le cadre bâti, si elle est nécessaire, est hélas insuffisante pour tenir compte des familles les plus en difficulté.

Reconnaître dans la future loi d'orientation sur l'éducation la nécessité de renforcer l'articulation entre l'État, les collectivités locales et leurs divers partenaires pour la mise en œuvre des Projets éducatifs locaux.

Une remarque seulement : c'est la condition sine qua non pour que les projets puissent aboutir et être efficaces et, pour moi, il est évident et indispensable que le premier partenaire des collectivités locales à associer est l'EPCI de référence.

Redéfinir le rôle des sous-préfets chargés de mission pour la Politique de la ville en matière éducative. Disposant des compétences nécessaires en matière de gestion de projet, ceux-ci devraient être spécifiquement missionnés pour favoriser le partenariat éducatif local dans le cadre des PEL, et pour établir des liens entre des acteurs éprouvant parfois des difficultés à travailler ensemble (services de l'État, communes, EPCI, départements et régions, établissements scolaires, associations, entreprises, structures d'insertion, etc.).

Instaurer un dialogue trimestriel obligatoire entre le sous-préfet chargé de mission pour la Politique de la ville, l'Inspecteur d'Académie, directeur des services départementaux de l'État, et les élus des collectivités territoriales.

Les élus locaux, et particulièrement les élus communautaires, dans leur fonction de coordination et de mutualisation, sont bien placés pour souvent constater des carences de coordination entre les services de l'État et souhaiter que cette coordination, d'abord, soit légitimée et améliorée. Mais la relation entre les services de l'État et les élus locaux doit se situer dans une collaboration et un co-pilotage des orientations et des projets, peut-être trimestriel – la fréquence n'est pas l'aspect essentiel – sans que les services de l'État puissent avoir une quelconque attitude coercitive par rapport aux collectivités locales.

Intégrer au sein du « Conseil territorial de l'Éducation nationale », des représentants de l'ensemble des administrations intervenant, à un titre ou à un autre, dans la politique éducative (Jeunesse et Sports, Culture, Santé, Affaires sociales, Ville, Intérieur, Justice, etc.), ainsi que des acteurs de la société civile impliqués sur ces enjeux (principaux syndicats, grandes associations, entreprises, centres d'études et de recherche, etc.), afin que celui-ci soit un véritable lieu d'expertise et d'évaluation de l'action éducative, et qu'il profite prioritairement aux projets locaux.

Un conseil territorial de l'éducation nationale, s'il approche les questions éducatives d'un point de vue territorialisé, est une instance a priori heureuse, mais il ne peut valablement délibérer, orienter, proposer et fonctionner dans l'intérêt des enfants et des jeunes sans associer les collectivités territoriales et les EPCI. Ces dernières et derniers ne peuvent plus être, ne sont déjà plus, de simples financeurs sans parole.

Créer dans chaque département un « Fonds interministériel pour l'innovation et l'expérimentation éducative ». Placé sous l'autorité du préfet, ce fonds mutualisant les crédits « éducatifs » déconcentrés des différents ministères (EN, Ville, Affaires sociales, Emploi, Culture, Santé, etc.), serait destiné à financer de façon provisoire des actions éducatives jugées innovantes, à les évaluer, puis à prévoir les conditions de leur pérennisation par le droit commun.

Compte tenu que les crédits d'État permettant de financer des projets éducatifs sont de fait quasi inexistants, puisque même les crédits FIV¹ sont maintenant concentrés exclusivement sur les ZUS², cette préconisation est séduisante, bien qu'elle soit à crédits constants, ce qui la fragilise. Les EPCI ont toute leur place dans la négociation autour de ces projets innovants.

Le rapport de janvier 2004 du CNV comporte quelques autres préconisations, qui relèvent plus de l'organisation interne de l'Éducation nationale, ce qui n'est pas le sujet ici.

Michel BAFFERT,
Premier adjoint de Seyssins,
Conseiller communautaire délégué à la METRO (communauté d'agglomération de Grenoble) en charge
des personnels, de l'éducation/formation et de la participation des habitants (politique de la ville),
Premier vice-président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Isère.
MJENR

¹ Fonds d'intervention ville

² Zone urbaine sensible