



HAL
open science

Les politiques éducatives au prisme de la déconcentration et de la décentralisation : aspects juridiques

Pascale Bertoni, Raphael Matta-Duvignau, Pierre-Hugues Barré, Romain Capron, Olivier Castel, Jean-Paul Markus, Frédérique de La Morena, Philippe Raimbault, Aline Sanchez, Antony Taillefait, et al.

► **To cite this version:**

Pascale Bertoni, Raphael Matta-Duvignau, Pierre-Hugues Barré, Romain Capron, Olivier Castel, et al.. Les politiques éducatives au prisme de la déconcentration et de la décentralisation : aspects juridiques. Cnesco-Cnam. 2022. hal-04774583

HAL Id: hal-04774583

<https://hal.science/hal-04774583v1>

Submitted on 13 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

CONFÉRENCE DE COMPARAISONS INTERNATIONALES

GOUVERNANCE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES



RAPPORT THÉMATIQUE

Les politiques éducatives au prisme de la déconcentration
et de la décentralisation : aspects juridiques

#CCI_GOUVERNANCE

MARS 2022

LES POLITIQUES ÉDUCATIVES AU PRISME DE LA DÉCONCENTRATION ET DE LA DÉCENTRALISATION : ASPECTS JURIDIQUES

Pascale BERTONI & Raphaël MATTA-DUVIGNAU
(dir. scientifique)
Université Paris-Saclay (UVSQ)

Pierre-Hugues Barré, Université Toulouse 1 Capitole
Romain Capron, Direction de l'enseignement de la Nouvelle-
Calédonie

Olivier Castel, académie de Montpellier
Jean-Paul Markus, Université Paris-Saclay (UVSQ)
Frédérique de la Morena, Université Toulouse 1 Capitole
Philippe Raimbault, Science Po Toulouse
Aline Sanchez, académie de Montpellier
Antony Taillefait, Université d'Angers
Grégoire Talpin, Université Clermont-Auvergne

Mars 2022

le cnam
Cnesco

Centre national d'étude des systèmes scolaires

Pour citer ce document, merci d'utiliser la référence suivante :
Bertoni, P. & Matta-Duvignau, R. (dir. scientifique), Barré, P.-H., Capron, R., Castel, O., Talpin, G., Markus, J.-P., de la Morena, F., Rimbault, P., Sanchez, A. & Taillefait, A. (2022). *Les politiques éducatives au prisme de la déconcentration et de la décentralisation : aspects juridiques*. Paris : Cnesco-Cnam.

Ce texte s'inscrit dans une série de rapports publiés par le Centre national d'étude des systèmes scolaires (Cnesco) sur la thématique : **Gouvernance des politiques éducatives**.

Les opinions et arguments exprimés n'engagent que les auteurs du rapport.

Auteurs :

Pascale Bertoni & Raphaël Matta-Duvignau (dir. scientifique)

Pierre-Hugues Barré

Romain Capron

Olivier Castel

Jean-Paul Markus

Frédérique de la Morena

Philippe Rimbault

Aline Sanchez

Antony Taillefait

Grégoire Talpin

Disponible sur le site du Cnesco : <http://www.cnesco.fr>

Publié en mars 2022.

Centre national d'étude des systèmes scolaires

41 rue Gay-Lussac 75005 Paris

Contact : cnesco@lecnam.net - 06 98 51 82 75

Sommaire

RÉSUMÉ.....	8
INTRODUCTION.....	11
I. De la centralisation étatique à la territorialisation des politiques scolaires.....	11
A. Une centralisation étatique présentée comme un facteur d'égalité.....	11
B. La territorialisation : un remède à une centralisation étatique devenue un frein à l'égalité 12	
II. De l'instruction publique aux politiques éducatives.....	16
A. Les politiques éducatives : l'éducation comme un domaine politique.....	17
B. Les politiques éducatives : approche(s ?) institutionnelle et administrative.....	18
C. Identifier les politiques publiques d'éducation.....	21
PARTIE I – L'ÉCOLE : ENTRE ADMINISTRATION ÉTATIQUE ET POUVOIRS LOCAUX.....	24
I. Définitions juridiques.....	25
A. Déconcentration.....	25
B. Décentralisation.....	27
C. Établissements publics locaux d'enseignement.....	31
D. Politiques publiques.....	33
II. Un contexte général : la territorialisation de l'action publique.....	35
A. La territorialisation du droit.....	35
B. La territorialisation des politiques publiques.....	36
C. Politiques éducatives et territoires.....	37
III. Les compétences respectives des acteurs du système éducatif.....	39
A. Des compétences étatiques centrales importantes.....	39
1. Une compétence étatique de principe en matière scolaire.....	40
2. La construction d'un socle commun à tous les élèves.....	40
3. La maîtrise du déploiement du service public de l'éducation nationale.....	42
B. Les compétences étatiques transférées au niveau déconcentré.....	45
1. Un système spécifique d'exercice des compétences : la gouvernance académique..	46
2. Le(s) recteur(s).....	47
3. Le directeur académique des services de l'éducation nationale.....	50
C. Les compétences des collectivités territoriales en matière d'enseignement.....	51
1. Panorama des compétences des collectivités territoriales.....	51
2. Focus : les régions et l'enseignement scolaire.....	52

D.	Entre décentralisation et hiérarchisation : l'exemple de l'établissement public local d'enseignement.....	56
1.	L'École entre décentralisation et recentralisation	57
2.	L'École entre décentralisation territoriale et décentralisation par service	60
E.	Focus sur l'enseignement privé. État et collectivités territoriales, une répartition des compétences atypique	63
1.	L'enjeu central : le financement des établissements scolaires privés	63
2.	Le contrôle du droit à l'instruction : une compétence conjointe entre autorités déconcentrées et décentralisées.....	66
IV. Le financement partagé du service public de l'éducation.....		68
A.	La territorialisation des dépenses éducatives : de la déconcentration financière à la décentralisation des dépenses.....	68
1.	La déconcentration financière et la LOLF.....	69
2.	Une décentralisation financière importante.....	71
B.	Une territorialisation des dépenses éducatives qui se heurte à un contexte budgétaire contraint	75
1.	Une augmentation des dépenses imparfaitement compensées.....	75
2.	Une décentralisation qui se heurte aux inégalités entre collectivités territoriales....	76
3.	Des difficultés financières qui contribuent à une certaine recentralisation par la mutualisation des dépenses	78
V. Les outils de mise en œuvre de la territorialisation des politiques éducatives : de la contractualisation à l'expérimentation		80
A.	La contractualisation.....	80
1.	L'outil contractuel	80
2.	L'exemple des projets éducatifs territoriaux	82
B.	L'expérimentation.....	84
1.	Le concept d'expérimentation	84
2.	L'outil <i>expérimental</i>	85
3.	En guise d'exemples : quelques expériences.....	87
PARTIE II – DES POLITIQUES ÉDUCATIVES SECTORIELLES À L'ÉPREUVE DE LA DÉCONCENTRATION ET DE DÉCENTRALISATION		91
I. Le partage de compétences entre l'État et les collectivités territoriales en matière de numérique		91
A.	L'évolution du numérique dans l'éducation nationale.....	91
1.	Les grandes étapes du numérique depuis 1990.....	91
2.	Le partage des données dès 1995.....	92

3.	La protection des données personnelles par le juge	93
B.	Les moyens mis en œuvre pour assurer la protection et la sécurisation des données.....	94
1.	Les mesures législatives et réglementaires.....	94
2.	La protection des données partagées.....	95
C.	La mise en œuvre partagé d'un service public du numérique éducatif	96
II. Le partage de compétence entre des acteurs locaux : l'exemple de la confrontation de la décentralisation de certains personnels et l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement.....		99
A.	La répartition des responsabilités entre les différentes autorités et les limites de fonctionnement.....	100
1.	Quelles compétences pour l'autorité hiérarchique, la collectivité ?	100
2.	Quelles compétences pour l'autorité hiérarchique, l'autorité fonctionnelle ?	100
3.	Les difficultés générées par le concours d'autorités hiérarchiques.....	100
B.	Vers une évolution de l'autorité fonctionnelle ?	102
1.	L'évolution du cadre législatif	102
2.	Perspectives et potentialités.....	103
III. La démocratisation culturelle : l'exemple de l'éducation artistique et culturelle		105
A.	L'éducation artistique et culturelle : une politique aux objectifs audacieux et répondant au souci de performance.....	107
B.	Une stratégie à la convergence des actions de l'État culturel et de l'État éducateur.....	108
1.	Un cadre normatif, institutionnel et financier dédié à l'effectivité de l'action publique 108	
2.	Une politique impulsée par l'État, par le truchement des services déconcentrés ...	111
3.	La promotion de nouveaux outils de gouvernance des sociétés contemporaines...	111
C.	Un ensemble de dispositifs intégrés ou associés au parcours d'éducation artistique et culturelle	114
D.	La territorialisation de l'action publique contrariée par l'implication contrastée des collectivités territoriales.....	116
1.	L'action nuancée des collectivités territoriales.....	116
2.	L'absence d'uniformité des actions menées.....	117
3.	Changer le paradigme des actions : l'impulsion doit-elle désormais venir des collectivités ?.....	118
IV. Favoriser la mixité sociale : l'exemple de la sectorisation		120
A.	La sectorisation, instrument administratif de promotion de la mixité sociale.....	122
B.	L'élaboration de la carte scolaire : une compétence diversifiée, à la convergence de la déconcentration et de la décentralisation	123

C.	La norme, vecteur théorique de la mixité sociale : l'accès de l'enfant à un établissement situé dans la zone dont dépend son domicile.....	124
D.	L'exception : l'assouplissement de la carte scolaire.....	125
E.	Une remise en cause sociologique, parfois politique et idéologique, de la politique d'assouplissement de la carte scolaire.....	128
V.	Favoriser l'égalité : l'inclusion scolaire.....	131
VI.	Assurer la continuité du service public de l'enseignement : l'exemple du service minimum d'accueil	134
A.	Une réglementation du droit de grève des enseignants	134
B.	Un service à responsabilité partagée avec les collectivités locales.....	135
	PARTIE III – FOCUS SPECIFIQUE : LES POLITIQUES ÉDUCATIVES EN OUTRE-MER.....	137
I.	Contexte historique et politique.....	137
II.	Mécanisme juridique	137
III.	La réalisation du projet éducatif de la Nouvelle-Calédonie	139
A.	Un très long débat.....	139
B.	Une analyse technique de ce qui est possible et une rédaction complexe... ..	139
	1. Des ambitions partagées et des objectifs de politique publique.....	139
	2. Des éléments normatifs qui permettent de préciser le contenu du droit à l'éducation	140
	CONCLUSION.....	142
I.	Un partage de compétence, source de tensions entre les acteurs multiples du système éducatif	142
A.	L'État : le chef d'orchestre incontesté et (presque) incontestable de la politique scolaire	142
B.	Un partage des rôles, source de tension entre les acteurs locaux du système éducatif... ..	144
	1. Les tensions entre les services déconcentrés	144
	2. Les tensions entre les services de l'État (ou ses relais déconcentrés ou autonomes) et acteurs décentralisés	145
II.	La territorialisation : un remède efficace à l'uniformité, source d'inégalités scolaires ?	147

Liste des figures et tableaux

Tableau 1 : Répartition des principales compétences selon le type d'établissement scolaire.....	52
Tableau 2 : Récapitulatif du partage des compétences entre les différentes autorités responsables.....	67
Tableau 3 : Dispositifs existants permettant l'accès des élèves à la culture	115

RÉSUMÉ

L'enseignement en France est traditionnellement marqué du sceau de l'État. L'histoire du système scolaire illustre cette tendance lourde à la centralisation et à l'uniformisation. Bien plus qu'un outil permettant l'instruction, l'enseignement est, comme vecteur de transmission de valeurs, largement idéologique. L'idée, issue des philosophes des Lumières et reprise ensuite par certains grands auteurs du 19^e siècle, de promouvoir un enseignement assuré par l'État pour le soustraire à l'influence de l'Église, bénéficiant jusque-là du monopole de l'instruction, s'est progressivement imposée.

L'enseignement gratuit, laïc et obligatoire, identique et accessible à tous, est devenu un devoir de l'État, tout en laissant subsister un système d'enseignement privé parallèle qui fera cependant l'objet d'un contrôle accru. Toutes les lois relatives à l'éducation, tout au long du 19^e et 20^e siècles, ont permis à l'État d'asseoir progressivement son contrôle sur l'ensemble du système éducatif. Cette philosophie, non démentie jusqu'au dernier quart du 20^e siècle, est entièrement construite sur l'idée que seul l'État est garant de l'intérêt général. C'est cette centralisation qui a permis d'ériger un service public unifié, accessible à tous. Elle, qui fut pour un temps la force du service public, est devenue au fil du temps sa faiblesse, générant une administration scolaire que certains ont qualifiée de « Mammouth » sans pour autant empêcher les inégalités scolaires.

Pour tenter d'y remédier, la voie adoptée fut celle de la territorialisation, qui prendra des formes diverses allant de la décentralisation à la déconcentration, empruntant parfois celle de l'autonomie. La massification, de « l'enseignement s'est accompagnée d'une hétérogénéité croissante du public scolaire, d'un accroissement des inégalités entre établissements et des difficultés d'adaptation de certains publics à l'égard de la culture scolaire traditionnelle ». Face aux limites de la centralisation, les pouvoirs publics se sont interrogés sur la nécessité de laisser davantage d'initiatives aux responsables locaux, censés être plus aptes à adapter les politiques scolaires aux spécificités des territoires.

Cette prépondérance de l'État, fortement ancrée sur le plan historique et idéologique, se retrouve dans nos textes juridiques, en particulier constitutionnels, qui s'imposent au législateur et constituent autant de limites à la décentralisation. La reconnaissance constitutionnelle de la compétence essentielle de l'État explique la préservation de son rôle central et celui nécessairement plus limité des collectivités locales en matière d'enseignement.

Sur le plan juridique, en effet, la décentralisation se heurte rapidement à certains principes fondateurs de la République, en particulier le principe d'égalité. Le juge administratif comme le juge constitutionnel ont pris soin d'encadrer les transferts de compétences vers des collectivités plus habituées à poursuivre un intérêt local qu'à gérer un service public national.

Même si l'enseignement scolaire n'a pas été épargné par le mouvement général de décentralisation des années 1980, cette dernière a cependant emprunté une voie singulière, au sens où l'État a conservé un rôle central sur le terrain pédagogique et l'organisation du système éducatif, cantonnant les collectivités territoriales dans une fonction essentiellement patrimoniale et subsidiaire, par un système de blocs de compétences. De même, ont été transférés les personnels non-enseignants (TOS¹), mais non les personnels administratifs ou enseignants.

¹ Techniciens, ouvriers et de service. Il est à noter que dans l'enseignement primaire le personnel non-enseignant est depuis l'origine un personnel recruté par la commune. Un décret organique de l'enseignement primaire du 18 janvier 1887 prévoyait

Cependant, les sphères de compétences ne pouvaient rester totalement étanches, en raison de l'interaction inéluctable entre l'organisation pédagogique, de la responsabilité de l'État et la planification des équipements scolaires, de la responsabilité des collectivités territoriales. La décision d'implantation d'un nouvel établissement scolaire dépend donc immanquablement des décisions d'affectation des élèves ou de l'affectation du personnel enseignant, offrant ainsi à l'État un verrouillage efficace. La politique scolaire des collectivités locales dépend également des transferts financiers largement à la main de l'État. Il en résulte des zones de compétences partagées qui sont autant de zones de friction entre compétences locales et compétences étatiques. Le brouillage de la ligne de partage entre les compétences respectives s'est accentué avec l'adoption en 2008 du service d'accueil minimum pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, financé par l'État, mais mis en place par la commune, en cas de grève des enseignants ou l'aménagement du temps scolaire en 2013 et son corolaire : les activités périscolaires, financées par les collectivités locales.

Par ailleurs, certaines collectivités revendiqueront clairement un rôle concurrentiel avec l'État et plus seulement un rôle d'appui des politiques scolaires étatiques, tout particulièrement en matière de lutte contre les inégalités scolaires afin d'apporter une prise en charge pédagogique supplémentaire pour les élèves les plus défavorisés. Cette politique de lutte contre l'échec scolaire s'illustrera dans un premier temps par la création des zones d'éducation prioritaire. Il s'agira d'un premier pas vers une territorialisation des politiques éducatives visant à corriger l'inégalité sociale par le renforcement de l'action éducative dans les zones où le taux d'échec scolaire est le plus élevé, même si dans un premier temps il ne s'agit que d'une adaptation par l'État des politiques scolaires aux circonstances locales. De l'éducation prioritaire, on passera à une politique plus globale de « réussite éducative », incluant des activités péri- ou extrascolaires, d'aide aux devoirs ou des activités culturelles, et non plus seulement la réussite scolaire *stricto sensu*. Pour cela, de nouveaux instruments, imaginés pour certains à partir des années 1980 dans d'autres domaines de l'action publique, ont été déployés parallèlement aux techniques normatives verticales usuelles. Certains, de nature contractuelle, ne bouleversent pas la dichotomie traditionnelle des rôles respectifs de l'État et des acteurs locaux, d'autres, au contraire, plus originaux, sont susceptibles de bouleverser, au moins en partie, la répartition stricte des rôles entre l'Éducation nationale et les collectivités territoriales sur le terrain strictement pédagogique. Plusieurs lois successives depuis 2005 (dont la plus récente, la loi n°2019-791 du 26 juillet 2019 pour une École de la confiance) ont permis en effet qu'un projet d'école ou d'établissement puisse prévoir la réalisation d'expérimentations pédagogiques. L'État, par l'intermédiaire de ses relais déconcentrés, conserve cependant la main sur le dispositif grâce à l'approbation du directeur académique des services de l'Éducation nationale (DASEN).

Une constante apparaît donc : le poids de l'État dans la détermination de la politique éducative et le rôle relativement subsidiaire des collectivités territoriales. L'État reste le chef d'orchestre incontesté de la politique scolaire. Par son rôle de grand organisateur, il reste le garant de cette égalité qui implique, d'une certaine façon, l'uniformité. Il est d'abord le maître des horloges en maîtrisant le calendrier scolaire et l'essentiel des rythmes scolaires. Il conserve également la main sur les parcours scolaires, le contenu des programmes, où d'ailleurs son rôle ne se limite pas au service public mais

déjà une « femme de service » au minimum par école. Ce personnel dont le statut sera modifié au cours du temps recouvre de nos jours les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

déborde très largement sur l'enseignement dispensé ailleurs, dans des établissements privés y compris hors contrat ou dans la famille.

En tant que gardien de la scolarité obligatoire, il se doit de garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Il a le monopole de la définition et de la délivrance des diplômes nationaux et la collation des grades et titres universitaires. Parce qu'il maîtrise également le recrutement, la formation et l'affectation du personnel administratif et enseignant, l'État maîtrise, en pratique, l'ouverture et les fermetures des classes voire des établissements, dont il a confié à d'autres la création et le financement. Enfin, il contrôle et évalue les politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés. Lorsque l'État (par ses relais déconcentrés) n'assure plus lui-même certaines fonctions indispensables en le confiant à d'autres acteurs, il conserve donc, par divers instruments à la fois juridiques mais surtout budgétaires, un rôle de régulateur qui lui permet un verrouillage efficace du système éducatif. Les transferts de compétences opérés par l'État l'ont certes été pour des raisons d'efficacité du service public, mais ils ne sont pas sans arrière-pensées financières. Les dotations budgétaires allouées aux transferts de compétences en théorie compensées, peinent à le rester sur le long terme.

En outre, les réformes éducatives décidées par l'État, comme par exemple l'extension de l'obligation de scolarisation dès trois ans ou le dédoublement des classes en zone d'éducation prioritaire, n'ont pas été sans incidence budgétaire pour les collectivités territoriales en augmentant le niveau leurs dépenses obligatoires. Censée lutter contre les inégalités scolaires générées par un système éducatif trop uniforme, la décentralisation s'est heurtée très rapidement à une autre forme d'inégalité : la disparité de ressources financières entre les collectivités territoriales. Le contexte budgétaire général très contraint et le coup de rabot sur les dotations d'État ont renforcé l'inégalité entre les collectivités locales en rendant difficile un approfondissement de la décentralisation scolaire. Les collectivités territoriales, souvent prises en étau entre la baisse des dotations de l'État et l'expansion continue de leurs compétences, ont dû trouver des solutions, qui leur permettent de mutualiser des charges de plus en plus lourdes avec d'autres collectivités. Cette mutualisation peut s'apparenter à une forme de recentralisation, non pas vers l'État mais vers des structures intermédiaires, en permettant à la fois d'adapter des politiques éducatives aux enjeux locaux, tout en préservant leur soutenabilité financière.

INTRODUCTION

I. De la centralisation étatique à la territorialisation des politiques scolaires

A. Une centralisation étatique présentée comme un facteur d'égalité

L'enseignement en France est traditionnellement marqué du sceau de l'État. L'histoire du système scolaire illustre cette tendance lourde à la centralisation et à l'uniformisation². Bien plus qu'un outil permettant l'instruction, l'enseignement est, comme vecteur de transmission de valeurs, largement idéologique. L'idée, issue des philosophes des Lumières et reprise ensuite par certains grands auteurs du 19^e siècle³, de promouvoir un enseignement assuré par l'État pour le soustraire à l'influence de l'Église, bénéficiant jusque-là du monopole de l'instruction, s'est progressivement imposée. L'enseignement gratuit, laïc et obligatoire, identique et accessible à tous, est devenu un devoir de l'État, tout en laissant subsister un système d'enseignement privé parallèle qui fera cependant l'objet d'un contrôle accru⁴. Toutes les lois relatives à l'éducation, tout au long du 19^e et 20^e siècles, ont permis à l'État d'asseoir progressivement son contrôle sur l'ensemble du système éducatif. Cette philosophie, non démentie jusqu'au dernier quart du 20^e siècle, est entièrement construite sur l'idée que seul l'État est garant de l'intérêt général. L'histoire du système éducatif français est en effet marquée par une très forte culture de centralisation et d'uniformité, dont le socle commun de compétences et de connaissances ou le collège unique sont l'illustration. C'est cette centralisation qui a permis d'ériger un service public unifié, accessible à tous.

« L'École républicaine, obligatoire et gratuite, a été conçue comme un instrument instituant l'égalité entre citoyens. Tous les enfants devaient pouvoir fréquenter leur école primaire dans leur commune pour y recevoir le même enseignement, défini dans le moindre détail par des horaires et des programmes nationaux, dispensé par des instituteurs formés (voire "formatés") sur le même modèle par les écoles normales. Étaient donc visées, non seulement une égalité d'accès à l'École sur l'ensemble du territoire, mais également une égalité dans les contenus de l'enseignement comme dans sa qualité, grâce à des maîtres identiques (puisque'ils avaient reçu la même formation) »⁵, (rapport de l'IGEN et de l'IGAENR, 2006).

Cette centralisation, pensée comme le corollaire de l'égalité, a cependant généré une administration scolaire que certains ont qualifiée de « Mammouth »⁶ sans pour autant empêcher les inégalités scolaires.

² BERTONI P., « Itinéraire (iconoclaste) du système scolaire à travers le prisme des grands textes » in BERTONI P., MATTA-DUVIGNAU R., *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, Coll. Dictionnaires, Mare et Martin, 2021 ; VIAL J., *Histoire de l'éducation*, Que sais-je ?, 1995 ; TROGER V., RUANO-BORBALAN J.-C., *Histoire du système éducatif*, Que sais-je ?, 2021.

³ WOLFF N., « Grands auteurs du droit à l'éducation », in BERTONI P., MATTA-DUVIGNAU R., *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, *op cit.*

⁴ L'État va progressivement prendre en charge financièrement les établissements privés sous contrat. Par ailleurs, même les établissements privés hors contrat doivent respecter un minimum d'obligations en particulier en termes d'acquisition des connaissances en respectant l'enseignement minimum dans le cadre du socle commun de connaissances, de compétences, et de culture.

⁵ Rapport de l'IGEN et de l'IGAENR, *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances*, octobre 2006, p. 4.

⁶ En juin 1997, Claude Allègre fraîchement nommé ministre de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur livre son intention de « dégraisser le Mammouth ».

B. La territorialisation : un remède à une centralisation étatique devenue un frein à l'égalité

Pour tenter de remédier à une centralisation étatique devenue un frein à l'égalité, la voie adoptée a été celle de la territorialisation, qui prendra des formes diverses allant de la décentralisation à la déconcentration, empruntant parfois celle de l'autonomie⁷. La massification, de l'enseignement « s'est accompagnée d'une hétérogénéité croissante du public scolaire, d'un accroissement des inégalités entre établissements et des difficultés d'adaptation de certains publics à l'égard de la culture scolaire traditionnelle. Si cette hétérogénéité croissante appelle des réponses pédagogiques, elle n'est évidemment pas sans interroger les modes d'organisation et de gestion du système : comment traiter cette hétérogénéité au moyen de l'application de recettes uniformes et uniformisées, décidées à l'échelon central et diffusées "par ruissellement" du haut vers le bas d'un système tout entier verticalisé ? »⁸. Face aux limites de la centralisation, les pouvoirs publics se sont interrogés sur la nécessité de laisser davantage d'initiatives aux responsables locaux, censés être plus aptes à adapter les politiques scolaires aux spécificités des territoires.

Cette prépondérance de l'État, fortement ancrée sur le plan historique et idéologique, se retrouve dans nos textes juridiques, en particulier constitutionnels, qui s'imposent au législateur⁹ et constituent autant de limites à la décentralisation. Cette reconnaissance constitutionnelle de la compétence essentielle de l'État explique la préservation de son rôle central et celui nécessairement plus limité des collectivités locales en matière d'enseignement. Sur le plan juridique, en effet, la décentralisation se heurte rapidement à certains principes fondateurs de la République, en particulier le principe d'égalité. Le juge administratif comme constitutionnel¹⁰ ont pris soin d'encadrer les transferts de compétences vers des collectivités plus habituées à poursuivre un intérêt local qu'à gérer un service public national.

Même si l'enseignement scolaire n'a pas été épargné par le mouvement général de décentralisation des années 1980¹¹, celle-ci a cependant emprunté une voie singulière, au sens où l'État a conservé un rôle central sur le terrain pédagogique et l'organisation du système éducatif, cantonnant les collectivités territoriales dans une fonction essentiellement patrimoniale et subsidiaire, par un

⁷ Pour une bibliographie générale cf. notamment : LEGRAND A. « L'éducation et la décentralisation », In *Annuaire des collectivités locales* ; FIALAIRE J., *De la décentralisation du service public d'éducation nationale, Thèse, Univ. Paris 1, 1987* ; SIMON J., TOULEMONDE B., « Décentralisation et autonomie », in *Le système éducatif en France, Doc. fr., coll. Les notices, 2003*.

⁸ *Territoires éducatifs : état des lieux et perspectives*, Rapport annuel des inspections générales, 2016.

⁹ Le préambule de la constitution de 1946 fait de « l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés (...) un devoir de l'État » qui est encore aujourd'hui en vigueur par le jeu de ce que les juristes appellent le bloc de constitutionnalité institué par la célèbre décision 71-44 DC du 16 juillet 1971, liberté d'association.

¹⁰ Ainsi le conseil constitutionnel dans une décision du 13 janvier 1994 (n° 93-320 DC) a pu censurer des dispositions qui laissaient une trop grande latitude aux collectivités territoriales dans l'octroi d'une aide aux investissements à des établissements d'enseignement privés au motif d'une rupture d'égalité entre établissements privés voire même au détriment des établissements publics : cf. GENEVOIS B., « Le principe d'égalité et la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, 1994, LUCHAIRE F. « L'abrogation de la loi Falloux devant le juge constitutionnel », *RDP* mai-juin 1994, n° 3, pp. 609-634 ; SAVOIE H., « L'aide des collectivités locales aux investissements des établissements d'enseignement privé », *RFDA* 1996, pp. 79-85.

¹¹ La décentralisation est cependant bien plus ancienne dans l'enseignement primaire. On peut citer pour exemple la loi Goblet du 30 octobre 1886 qui exige la création d'une école primaire publique par la commune et la prise en charge par celle-ci de l'entretien des bâtiments scolaires et des dépenses de fonctionnement de l'école ; ainsi que le logement des instituteurs.

système de blocs de compétences. « Le modèle français d'organisation du système éducatif repose donc sur une organisation centralisée dans laquelle les collectivités territoriales ne sont pas absentes mais sont considérées comme devant accompagner l'effort de l'État dans ce domaine »¹². Cependant, les collectivités territoriales vont s'immiscer progressivement en revendiquant un rôle plus actif dans le processus éducatif.

Aux termes des grandes lois de décentralisation du début des années 1980 et tout spécialement celle¹³ de 1983 qui a instauré des transferts de compétences vers les collectivités locales, les régions et les départements se sont vu attribuer la responsabilité de la construction (ou de l'extension), des grosses réparations et du fonctionnement des lycées pour les premières et des collèges pour les seconds, ainsi que la responsabilité de la formation professionnelle. La seconde phase de la décentralisation scolaire a résulté de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, cependant de façon bien plus résiduelle que la loi de 1983. Dans la logique des blocs de compétences, les régions et les départements se sont vu transférer les biens immobiliers des collèges et des lycées appartenant à l'État, « en pleine propriété à titre gratuit », afin de leur permettre d'y effectuer les travaux et interventions nécessaires, tandis que les biens immobiliers des lycées appartenant à un département, une commune ou un groupement de communes étaient transférés aux régions (ou aux départements pour ceux des collèges) sous réserve de l'accord des parties. De même, ont été transférés les personnels non-enseignants (Techniciens, ouvriers et de service – TOS¹⁴), mais non les personnels administratifs ou enseignants. Cependant, les sphères de compétences ne pouvaient rester totalement étanches, en raison de l'interaction inéluctable entre l'organisation pédagogique, de la responsabilité de l'État et la planification des équipements scolaires, de la responsabilité des collectivités territoriales. La décision d'implantation d'un nouvel établissement scolaire dépend donc inmanquablement des décisions d'affectation des élèves ou de l'affectation du personnel enseignants, offrant ainsi à l'État un verrouillage efficace. La politique scolaire des collectivités locales dépend également des transferts financiers largement à la main de l'État. Enfin, ce dernier conserve des pouvoirs importants de contrainte en cas de carence des collectivités territoriales¹⁵ dès qu'il s'agit de dépenses obligatoires. Il en résulte des zones de compétences partagées qui sont autant de zones de friction entre compétences locales et compétences étatiques. Le brouillage de la ligne de partage entre les compétences respectives s'est accentué avec l'adoption¹⁶ en 2008 du service d'accueil minimum pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire, financé par l'État, mais mis en place par la commune, en cas de grève des enseignants ou l'aménagement du

¹² DEVÈS Cl., « Gouvernance éducative et collectivités territoriales », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 20, 2014, pp 21-57.

¹³ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 complétée par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

¹⁴ Il est à noter que dans l'enseignement primaire le personnel non-enseignant est depuis l'origine un personnel recruté par la commune. Un décret organique de l'enseignement primaire du 18 janvier 1887 prévoyait déjà une « femme de service » au minimum par école. Ce personnel dont le statut sera modifié au cours du temps recouvre de nos jours les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

¹⁵ Pour exemple, l'article L.211-3 qui permet à l'État d'imposer la création d'établissements d'enseignement publics du premier et du second degré. Le pouvoir de substitution de l'État est cependant fortement encadré par la loi qui prévoit que « les créations ne peuvent intervenir que dans le cas où la collectivité compétente refuse de pourvoir à une organisation convenable du service public ».

¹⁶ Loi n° 2008-790 du 20 août 2008.

temps scolaire¹⁷ en 2013 et son corolaire : les activités périscolaires, financées par les collectivités locales.

Dans certains domaines, le partage de compétence suit même un schéma inversé par rapport au schéma de droit commun, en confiant aux collectivités territoriales la responsabilité principale et à l'État le rôle subsidiaire, comme c'est le cas en matière de formation professionnelle. L'article L. 214-12 du Code de l'éducation confie, en effet, à la région en lien avec l'État, la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes sans emploi ou à la recherche d'une nouvelle orientation professionnelle, créant ainsi un véritable service public régional de la formation professionnelle,

Par ailleurs, certaines collectivités revendiqueront clairement un rôle concurrentiel avec l'État et plus seulement un rôle d'appui des politiques scolaires étatiques, tout particulièrement en matière de lutte contre les inégalités scolaires afin d'apporter une prise en charge pédagogique supplémentaire pour les élèves les plus défavorisés, instaurant un vrai clivage idéologique avec celles pour qui la lutte contre l'échec scolaire relève de la responsabilité de l'éducation nationale et pour qui les activités complémentaires doivent se limiter à explorer les champs insuffisamment couverts par l'enseignement obligatoire : éducation à la sécurité routière, à la santé, à la prévention de l'alcoolisme, à la toxicomanie, etc.¹⁸ Cette politique de lutte contre l'échec scolaire s'illustrera dans un premier temps par la création des zones d'éducation prioritaire, par la circulaire n° 81-238 du 1^{er} juillet 1981, introduisant en France le principe de « discrimination positive ». Il s'agira d'un premier pas vers une territorialisation des politiques éducatives visant à corriger l'inégalité sociale par le renforcement de l'action éducative dans les zones où le taux d'échec scolaire est le plus élevé, même si dans un premier temps il ne s'agit que d'une adaptation par l'État des politiques scolaires aux circonstances locales. À la suite du rapport « Moisan-Simon », la circulaire du 13 novembre 1997 crée les « réseaux d'éducation prioritaire » et les premiers contrats de réussite impliquant l'ensemble de la communauté éducative en particulier les collectivités locales, dans le cadre de contrats annuels ou pluriannuels entre l'État (différents ministères concernés) et les collectivités. De l'éducation prioritaire, on passera à une politique plus globale de « réussite éducative », incluant des activités péri ou extrascolaires, d'aide aux devoirs ou des activités culturelles, et non plus seulement la réussite scolaire *stricto sensu*. Les collectivités locales joueront ainsi un rôle déterminant dans le pilotage, la mise en œuvre et l'accompagnement individuel et collectif de politiques de soutien à des enfants ou des adolescents en difficultés scolaire ou sociale, souvent largement corrélées. Elles vont ainsi se voir reconnaître des compétences facultatives, au-delà des enseignements scolaires, qui constituent des dépenses facultatives dans la mesure où elles sont engagées à l'initiative des collectivités territoriales, en l'absence d'obligation législative. Pour cela, de nouveaux instruments, imaginés à partir des années 1980 dans d'autres domaines de l'action publique, ont été déployés parallèlement aux techniques normatives verticales usuelles. Certains, de nature contractuelle, ne bouleversent pas la dichotomie traditionnelle des rôles respectifs de l'État et des acteurs locaux ; l'État usant de ces instruments pour sauvegarder la cohérence de son action pédagogique, qui ne sont en réalité que « le support local des initiatives nationales, diffusées à l'échelle de chaque académie »¹⁹. Ces instruments doivent clairement s'inscrire dans la ligne définie au niveau national et se limiter à un rôle d'accompagnement

¹⁷ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013, dite loi *Peillon*.

¹⁸ Inspection générale de l'Éducation nationale, Rapport public 1995, *La Doc. Fr*, p. 129.

¹⁹ *cf. supra*.

de l'action éducative de l'État, pour en pallier l'insuffisance dans certains territoires ou dans certains domaines périphériques mais connexes. D'autres, au contraire, plus originaux, sont susceptibles de bouleverser, au moins en partie, la répartition stricte des rôles entre l'Éducation nationale et les collectivités territoriales sur le terrain strictement pédagogique. La loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une École de la confiance a permis en effet qu'un projet d'école ou d'établissement puisse prévoir la réalisation d'expérimentations pédagogiques²⁰. L'État, par l'intermédiaire de ses relais déconcentrés, conserve cependant la main sur le dispositif dès lors que le projet d'expérimentation est transmis pour approbation au directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie.

Par ailleurs, la territorialisation de l'éducation s'est exercée également dans le cadre de la déconcentration. D'ailleurs, la décentralisation territoriale a été plus subie qu'appelée de ses vœux par le ministère de l'Éducation nationale, plus attaché à une réflexion sur la réorganisation interne des services de l'État permettant une transformation des missions tout en préservant la cohérence du système éducatif²¹. Originale par rapport au schéma de droit commun des services déconcentrés de l'État, basé sur le département, l'organisation de ceux de l'Éducation nationale est construite sur une base géographique nettement plus étendue, la région²². La gouvernance académique²³ a d'ailleurs connu une modification récente assez substantielle par la création des régions académiques²⁴ pour les adapter au périmètre des nouvelles régions issues de la loi du 16 janvier 2015, tout en conservant les anciennes académies. Les vingt-six académies métropolitaines ont été regroupées au sein de treize régions académiques, qui peuvent être mono ou pluri-académiques et qui correspondent aux nouvelles régions avec à leur tête un recteur de région académique. Conçue initialement pour atténuer la lourdeur du fonctionnement étatique, la déconcentration s'est inscrite progressivement dans un rôle d'accompagnement de la décentralisation, permettant aux collectivités territoriales de disposer, à leur échelon, d'interlocuteurs étatiques responsables. Le recteur de région académique est ainsi devenu l'interlocuteur unique du préfet de région et du président du conseil régional dans les champs de compétences partagés avec la région ou dans les matières intéressant le préfet de région. Il endosse également la fonction de représentation des académies de la région, auprès des autorités régionales ou dans les instances régionales. La déconcentration est à la fois fonctionnelle²⁵ et budgétaire²⁶.

²⁰ cf. infra.

²¹ LEGRAND A., « L'éducation et la décentralisation », in *Annuaire des collectivités locales*. Tome 24, 2004. Réforme de la décentralisation, réforme de l'État. Régions et villes en Europe, pp. 125-138.

²² WEIL F., DUGRIP O., LUIGI M.-P., PERRITAZ A., *La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, Rapport n° 2018-029, mars 2018.

²³ MATTA-DUVIGNAU R., « La gouvernance académique », in BERTONI P., MATTA-DUVIGNAU R., *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, op cit.

²⁴ Décret du 10 décembre 2015.

²⁵ Lui est confié l'ensemble de l'offre de formation (ouvertures et fermetures d'établissements, filières, sections, options)

²⁶ L'ensemble des moyens budgétaires est alloué globalement par l'administration centrale et est librement réparti par les recteurs d'académie dans le cadre des programmes définis par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le recteur dispose également de la main sur une partie de la gestion du personnel.

II. De l'instruction publique aux politiques éducatives.

Ce mouvement général de centralisation, accompagné dans la période récente par des tentatives de déclinaisons locales des politiques scolaires, s'est doublé d'un changement de paradigme dans la conception du système éducatif qui se reflète dans l'appellation des différents ministères qui ont eu en charge le service public de l'éducation. Le passage de l'appellation de ministère de l'Instruction publique, créé en 1828, à celle de ministère de l'Éducation nationale²⁷ en 1932 est loin d'être anodin et révèle une évolution du rôle de l'École²⁸. En débat dès le 18^e siècle, les notions d'éducation et d'instruction opposent les tenants d'un modèle maximaliste qui vise à former l'enfant dans sa globalité à ceux qui, à l'instar de Condorcet, estiment que l'État doit se limiter à l'instruction, l'éducation étant du ressort de la famille. Débat qui est bien plus qu'un débat de mots, car derrière se profile la bataille pour la formation des consciences. À la période contemporaine, le débat n'est pas entièrement clos, même si la légitimité de l'École républicaine n'est pas sérieusement remise en cause, la première vision ayant largement triomphé. L'École est en France une institution qui fait l'objet d'attentes très fortes et multiples : on lui demande d'assurer à la fois que l'ensemble des élèves maîtrise une série de savoirs définis comme fondamentaux, que chacun puisse acquérir les compétences qui lui donneront une place sur le marché du travail, que les enfants s'épanouissent, réalisent leurs talents, développent leur culture, se préparent à devenir des citoyens éclairés, libres, égaux, fraternels – sans compter les nombreuses missions assignées au système éducatif pour répondre aux défis sociétaux, toujours plus variés : développement durable, santé, promotion de l'égalité, sécurité routière... Pour autant, depuis la fin du siècle dernier, un doute s'installe quant aux capacités de l'école française à atteindre certains de ses objectifs les plus essentiels : porter tous les élèves à un niveau de connaissances satisfaisant à la fin de la scolarité obligatoire pour leur entrée dans la vie de jeunes adultes et limiter l'impact des inégalités sociales sur les résultats scolaires. C'est cette double finalité que revendiquent les différentes politiques scolaires conduites au cours des dernières décennies²⁹, et c'est à cette aune qu'il convient de les évaluer.

Nous n'entrerons pas ici dans le débat qui peut exister sur le fait de savoir s'il faut employer l'expression « politique éducative » ou « politique de l'éducation ». Bien que cela pourrait sans aucun doute nous être reproché, nous partons du principe que ces deux expressions pourront, dans ce rapport, être employées comme synonymes pour désigner la détermination de finalités, puis d'objectifs, l'octroi des moyens, l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs³⁰.

²⁷ Appellation qu'il gardera quasiment depuis cette date, même si au cours des dernières années l'Éducation nationale a parfois intégré l'enseignement supérieur, la recherche ou la culture ou s'en est séparé au gré des changements politiques. Cette question de dénomination, loin d'être anodine, révèle une évolution du rôle de l'École.

²⁸ MULLER P-E., « De l'instruction publique à l'éducation nationale » *In Mots*, n°61, décembre 1999. L'École en débats, pp. 149-156.

²⁹ Pour une présentation générale de l'analyse des politiques éducatives, voir MONS N., « L'évaluation des politiques éducatives. Apports, limites et nécessaire renouvellement des enquêtes internationales sur les acquis des élèves », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 14, no. 3, 2007, pp. 409-423.

³⁰ Le thème des politiques éducatives est très riche dans les travaux sociologiques, voir notamment : DUTERCQ Y., *Les régulations des politiques d'éducation*, 2005, Rennes, PUR ; MONS N., *Les Nouvelles politiques éducatives. La France a-t-elle fait les bons choix ?* Paris, PUF ; PONS X., *Évaluer l'action éducative. Des professionnels en concurrence*, 2010, Paris, PUF ; VAN ZANTEN A., *Les Politiques d'éducation*, 2011, Paris, PUF (Que sais-je) ; GLASMAN D., *La lente émergence des politiques éducatives territoriales* ; FAURE A., DOUILLET A.-C., *L'action publique et la question territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, pp. 107-130, 2005, Symposium ; GAULUPEAU Y., *La France à l'école*, Paris, Découverte Gallimard, 1992 ; MINOT J.,

A. Les politiques éducatives : l'éducation comme un domaine politique

Comme cela sera explicité *infra*, une politique publique est un enchaînement de décisions et d'effets en interaction ; il s'agit donc d'un processus dynamique.

Une politique éducative est-elle au service d'un dirigeant, d'un parti politique, d'une société, d'une économie, de l'Homme, de l'Humanité... ? Et suivant la ou les réponse(s) apportée(s), il est possible d'essayer de comprendre comment fonctionne une institution comme l'« Éducation nationale ». À l'inverse, par une analyse herméneutique, il sera possible de comprendre quels sont les finalités et les enjeux d'une politique éducative.

Comme le souligne Legrand³¹ :

L'éducation, réalité institutionnelle, est un domaine politique parce qu'il est question d'une organisation collective réglée par des statuts et des lois et matérialisée par des institutions et des règles, des décrets, des règlements, des programmes et des instructions qui les régissent. Parce qu'il y a projet consciemment et explicitement défini avec anticipation et projection dans le temps. Parce qu'il y a liaison avec un pouvoir (exercice, contestation, conquête), (Legrand, 1988).

Selon ce même auteur, l'essentiel d'une politique éducative réside dans un projet, sa détermination et sa mise en œuvre. L'éducation, est projet : agir sur l'enfance pour former l'adulte de demain implique nécessairement la détermination de fins lointaines (il faut au minimum plus de dix ans pour mener un enfant de six ans au terme de ses études) et la détermination d'objectifs opérationnels à moyen terme. Une telle dimension temporelle donne plus d'importance à l'anticipation et la planification que dans tout autre domaine politique. Mais elle en souligne également les difficultés et les aléas : le pouvoir politique est fondamentalement temporaire surtout dans nos démocraties fondées sur le jeu de l'alternance. Le poids de la durée dans le domaine de l'éducation est fondamental. C'est probablement la raison pour laquelle la plupart des projets de réformes éducatives ne parviennent pas à leur terme et subissent, en cours de route, les transformations profondes qui les dénaturent ou même les font disparaître. Cette détermination ne peut se faire qu'à partir de choix plus fondamentaux qui sont les finalités affichées dans les choix politiques. Il s'agit de conception morale et philosophique.

C'est pourquoi toute politique éducative s'enracine dans l'idéologie quelle qu'elle soit, explicite ou non, et le fonctionnement des institutions utilisées pour la détermination des fins ne prend sa signification véritable qu'à la lumière de ces idéologies³².

Deux siècles d'histoire de l'Éducation nationale, Paris, Ministère de l'E.N., 1988 ; « Les politiques éducatives comparées », *Revue internationale de politique comparée*, 2007/3 (Vol. 14).

³¹ LEGRAND L., *Les politiques de l'éducation*, Paris, 1988.

³² Pour un aperçu juridique général des grandes lois scolaires, cf. BERTONI P., « L'itinéraire (iconoclaste) du droit de l'enseignement scolaire à travers le prisme des grands textes », in *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, tome 1, 2021, Paris, Mare & Martin.

B. Les politiques éducatives : approche(s ?) institutionnelle et administrative

Le droit est par essence politique puisque la norme qui est adoptée est le reflet d'une idéologie momentanément dominante³³. Toutefois, une politique publique ne peut être mise en œuvre sans un arsenal juridique et institutionnel apte à la supporter. Cette approche est donc incontournable pour appréhender comment une politique publique, dans un secteur donné, est construite et mise en œuvre.

Ainsi faut-il commencer par distinguer la répartition des compétences en matière d'éducation entre les pouvoirs exécutif et législatif. Aux termes de la Constitution de 1958 (art. 34), le Parlement doit fixer les principes généraux applicables à l'enseignement et contrôler leur application, alors que le gouvernement doit définir et mettre en œuvre la politique éducative. Le poids du gouvernement est néanmoins devenu très important, compte tenu de l'évolution de la pratique institutionnelle sous la V^e République (fait majoritaire, prééminence du chef de l'État, inflation des ordonnances, etc.) : de fait, le Parlement voit son rôle atténué. Toutefois, sous l'influence de la loi organique relative aux lois des finances (LOLF) de 2001 qui organise le budget de l'État en fonction de missions, programmes et actions et introduit un principe d'évaluation des objectifs de performance de chaque programme par le Parlement, le rôle de ce dernier a été renforcé. De même, le rôle de la Cour des comptes a aussi été consolidé dans ses attributions d'évaluation des politiques publiques. Par ailleurs, au sein même du pouvoir exécutif, il faut distinguer le président de la République et le Premier ministre qui donnent les impulsions et rendent les arbitrages, le ministre de l'éducation et son cabinet, et les hauts fonctionnaires du ministère. Une tension, consubstantielle à la séparation des domaines du politique et de l'administration, existe depuis toujours entre le ministre, fort de sa légitimité politique et plus sensible aux pressions des professionnels, des usagers et des médias, et les membres des directions ministérielles, qui se réclament de leur légitimité technique et bureaucratique³⁴. Toutefois, les fréquents changements de gouvernement et de ministre, mais aussi la multiplication et la « technicité » croissante des dossiers qu'il faut traiter, renforcent le pouvoir des responsables des services.

Un ensemble normatif très spécifique. La mise en œuvre d'une politique nécessite des outils et se traduit par l'adoption d'un ensemble de textes. En matière éducative, les instruments normatifs sont nombreux et font intervenir toute la « hiérarchie des normes », si chère aux juristes. Pour ces derniers, son respect est incontournable, elle le guide et encadre l'action des pouvoirs publics. Pour d'autres, nous le savons, et surtout dans le monde éducatif, elle constitue un carcan « oppressif » qui empêche d'agir. Nous n'entrerons pas dans le détail des différentes normes applicables en matière éducative ; rappelons simplement qu'il existe une hiérarchie et une différence de valeurs entre, d'une part, les normes constitutionnelles, conventionnelles, législatives et réglementaires, qui sont dotées d'une force normative imparable, et, d'autre part, les « documents d'orientation » comme les circulaires, notes de services et autres instructions, dont la valeur juridique est faible, voire nulle. Or, il est intéressant de souligner quand dans le système éducatif, l'importance accordée à un « texte » est inversement proportionnelle à sa valeur juridique...

³³ cf. ORIZET H., *Le service public de l'éducation nationale sous la IIIe République*, Paris, 2021, LGDJ.

³⁴ DURU-BELLAT M. et VAN ZANTEN A., « Chapitre 1 - Les politiques scolaires », *Sociologie de l'école*, Armand Colin, 2012, pp. 1-38.

Les politiques éducatives, produits d'une « machine administrative »³⁵ gouvernée par le pouvoir exécutif. L'analyse de la construction et de la mise en œuvre des politiques éducatives nécessite qu'on y intègre l'activité de l'administration, composante organisationnelle de l'État. Ainsi donc, la France s'est dotée d'une institution au service de l'Éducation, à savoir une administration centrale. L'instauration d'un ministère de l'Éducation³⁶ est ancienne. Héritier de l'Université impériale créée en 1806, un ministère de l'Instruction publique est créé en 1828, transformé en ministère de l'Éducation nationale en 1932, appellation qu'il gardera quasiment dans sa dénomination depuis cette date et qui apparaît dans la production normative sous forme de ministre chargé de l'Éducation nationale. Même s'il n'a pas le monopole de l'action éducative où interviennent d'autres ministères (notamment Agriculture avec un enseignement agricole, et Affaires étrangères avec l'enseignement français à l'étranger), les collectivités territoriales et un secteur d'enseignement privé sous contrat significatif, il est de très loin l'acteur dominant. C'est le ministère qui a le budget le plus important, de loin le plus grand nombre de personnels gérés et qui assure la plus grande couverture territoriale. Paradoxalement, ce ministère qui a l'image d'une administration très centralisée, ne l'est pas. Les effectifs de l'administration centrale sont faibles, autour de 3 000. C'est en revanche un ministère très fortement déconcentré qui a fait, en raison notamment de la massification de ces effectifs, le choix de la déconcentration en privilégiant l'échelon régional plutôt que l'échelon départemental. Les services déconcentrés se sont vu attribuer progressivement la responsabilité de l'allocation des moyens entre les établissements et les écoles, et le pilotage de ces moyens et la part majeure de la gestion individuelle et collective des personnels du second degré. Ne restent finalement du niveau national que la responsabilité des programmes nationaux, les recrutements des personnels du second degré, la responsabilité du contrôle et de l'évaluation³⁷. Signalons également que le corps enseignant est régi par des statuts nationaux et qu'il existe différents corps d'inspection, eux-mêmes très hiérarchisés, qui ont pour fonction l'impulsion et le contrôle de la politique nationale. Pour certains observateurs, jusque dans les années 1970, les exécutants étaient avant tout des agents sans aucun pouvoir, obéissant à des « instructions ». Depuis, nous serions passés dans un système social « régulationniste » où les exécutants sont considérés comme des acteurs devant mettre en œuvre des directives, des orientations d'une politique. Cela s'est encore plus développé depuis 1982 et la décentralisation.

Ainsi, si l'État central s'est officiellement dessaisi de plusieurs compétences, il cherche par diverses voies à maintenir un pouvoir de contrôle sur les échelons locaux. Plusieurs observateurs notent ainsi que les « dialogues de gestion » menés dans le cadre des nouvelles politiques de contractualisation avec les académies sont plutôt l'occasion pour les représentants du ministère d'évaluer le degré auquel des objectifs fixés au niveau central ont été atteints, que pour les recteurs de défendre la possibilité de les adapter aux spécificités régionales. À leur tour, du fait du nombre croissant de compétences qui leur sont attribuées, les rectorats tendent à se comporter comme des « petits ministères » à l'égard des inspections académiques, dans la continuité plutôt qu'en rupture avec leur rôle de représentant direct du pouvoir central chargé d'affirmer ses prérogatives au sein d'un espace

³⁵ cf. BOURSIN J.-L., *L'administration de l'Éducation nationale*, Paris, P.U.F, 1981 ; D.A.G.I.C., *Le système éducatif de la France*, Paris, Ministère de l'E.N., Octobre 1995 ; DURAND-PRIMBORGNE C., *L'Éducation nationale, une culture, un service, un système*, Paris, Nathan Université, 1992.

³⁶ CYTERMANN J.-R., « Ministère de l'Éducation nationale », *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, tome 1, Paris, Mare & Martin, 2021.

³⁷ cf. *infra*.

géographique particulier³⁸. Les recteurs comme les directeurs académiques des services de l'Éducation nationale (Dasen) (*cf. infra*) maintiennent ainsi une relation d'autorité forte avec des chefs d'établissement, dont ils limitent ainsi l'autonomie de décision : « On observe ainsi que l'ampleur limitée des transformations et leur instabilité ont pour effet de favoriser la retraduction des nouveaux modes de régulation dans des catégories et des modes de fonctionnement caractéristiques du modèle bureaucratique toujours en vigueur »³⁹. Une autre évolution importante, liée au besoin pour les acteurs centraux de renforcer leur expertise technique et, surtout, leur légitimité politique, est le développement de nombreuses instances de concertation. Celles-ci comprennent des instances permanentes rattachées au ministère, mais aussi de très nombreuses commissions consultatives, créées à l'occasion de telle ou telle réforme et composées généralement de représentants des syndicats d'enseignants, des associations de parents et du monde de l'entreprise, ainsi que de chercheurs et d'intellectuels.

Ainsi, contrairement à ce que l'on pourrait croire, un ministre n'élabore jamais seul une politique, et encore moins dans le domaine de l'éducation. Cette dernière s'inscrit dans un programme politique présenté par l'exécutif. Partant, le ministre élabore un projet éducatif avec l'aide d'organes consultatifs, d'experts politiques et parfois pédagogiques. Dans une démarche de type « centralisation », ce travail est mené en commissions relativement fermées. Dans une démarche de type « décentralisation », cela se fait par consultations (experts, chercheurs, praticiens, partenaires...). Cette politique éducative sera ensuite influencée par divers *déterminants*, comme : sociaux (chômage, immigration, progrès, grèves, structures familiales...); économiques (crises, développements, finances...); technologiques (de l'imprimerie à internet...); philosophiques (humanisme, exploitation, respect de l'autre...); démographiques (augmentation / baisse des effectifs, immigration...); scientifiques (étude sur les rythmes, travaux sur la mémoire ou les neurosciences...); idéologiques (libéralisme, positivisme, communisme, socialisme...); moraux (la morale laïque...); juridiques, etc.

La mise en œuvre d'une politique éducative est complexe et fait intervenir à la fois des institutions, des textes, des individus et des moyens⁴⁰. Dans le même ordre d'idée que précédemment, jusque dans les années 1970, cette mise en œuvre était surtout de type *impositif* dans un système axé sur la centralisation. Aujourd'hui elle est davantage de type participatif plus ou moins dirigé. Ainsi, nous trouverons des demandes d'élaboration, de création de projets formulées aux acteurs du terrain, dans les établissements, les circonscriptions, les zones (sensibles, prioritaires), etc. On pourra trouver des enquêtes de terrain avant l'élaboration de nouvelles directives, orientations ministérielles ou inspectorales. On pourra même trouver des analyses de besoin en amont d'actions de formation, etc. Cela correspond davantage à un système axé sur la décentralisation. Or, sur le plan institutionnel, la mise en œuvre décentralisée des politiques éducatives reste modeste⁴¹. Comme dans toute politique publique, des limites sont à observer. La mise en œuvre d'une politique éducative dépend avant tout des personnes qui se trouvent à la tête, dans les échelons intermédiaires ou à la base de la grande pyramide. Les politiques peuvent rencontrer des résistances (au changement), des freins (manque de

³⁸ DURU-BELLAT M. et VAN ZANTEN A., « Chapitre 1 - Les politiques scolaires », *Sociologie de l'école, op. cit.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ LESSARD C. et CARPENTIER A., « 2. La mise en œuvre : évolution et interaction des cadres d'analyse », *Politiques éducatives. La mise en œuvre*, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 39-92.

⁴¹ MONS N., « Politiques de décentralisation en éducation : diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques », *Revue française de pédagogie*, 2004, n°146, pp. 41-52.

formation, de moyens, de compétences, de temps), des blocages (désaccords profonds pouvant déboucher sur des manifestations, des grèves...). Enfin elles évoluent en fonction des changements politiques... Comme l'analyse Crozier⁴², le « système » ne fonctionne et ne se maintient que par l'assentiment des acteurs qui trouvent leur intérêt à abandonner une part de leur liberté pour un profit plus grand ou qui le font par habitude jusqu'au moment où la situation venant à changer, ils découvrent la règle comme oppressante et contraire à leur intérêt.

C. Identifier les politiques publiques d'éducation

L'historique des politiques éducatives a permis de démontrer et d'illustrer le fait que de nombreux pays industrialisés ont, au cours des dernières décennies, adopté et mis en œuvre plusieurs politiques éducatives, ancrées dans un référentiel de modernisation éducative, qui visaient d'abord la mise en place de véritables systèmes scolaires publics, relativement uniformes et intégrés, assurant le droit à l'éducation à tous, sans égard pour les conditions matérielles ou le lieu de résidence. À la suite de cette démocratisation relative, de cette massification de l'enseignement, ainsi que de la montée en force des critiques à l'endroit des différents systèmes scolaires, un intérêt soutenu a été porté aux enjeux de l'équité quant à la formation offerte, à l'excellence académique des systèmes scolaires et à l'adaptation à la société et à l'économie du savoir⁴³. Les politiques publiques menées en matière éducative sont très nombreuses et il ne paraît ni possible, ni opportun, de les recenser. Nonobstant, essayons de dresser, sans souci d'exhaustivité (nous insistons lourdement...) une liste de grands domaines.

D'abord, des politiques et dispositifs mis en œuvre au titre de l'Éducation nationale : l'éducation prioritaire, la transition numérique au service de l'école, l'égalité entre les élèves, la démocratisation de l'enseignement, la mixité sociale, le respect des valeurs de la République, l'efficacité du système scolaire.

Ensuite, des politiques et dispositifs au titre de la Jeunesse et de la vie associative, tels que : le service civique, le fonds de Coopération de la Jeunesse et de l'Éducation populaire, le fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse, le fonds pour le développement de la vie associative, etc.

Puis, des politiques et dispositifs menés par le ministère de la Culture : l'éducation artistique et culturelle ou l'éducation aux médias.

Enfin, le système européen. Si les États membres de l'Union européenne sont responsables de leurs systèmes d'éducation et de formation, l'Union européenne favorise la convergence de leurs travaux en matière d'éducation, complète leurs actions et encourage l'émergence de pratiques innovantes. Elle vise à améliorer la qualité des systèmes éducatifs et la compréhension mutuelle, en développant notamment la mobilité des élèves et des enseignants et en encourageant les échanges entre les acteurs européens. Ainsi, à titre d'exemple de politiques éducatives européennes, il est possible de souligner :

⁴² CROZIER M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1963.

⁴³ LESSARD C. et CARPENTIER A., « 3. Des politiques institutionnelles axées sur les résultats », *Politiques éducatives. La mise en œuvre*, Presses Universitaires de France, 2015, pp. 93-130.

- la *Stratégie Europe 2020* fixant cinq axes prioritaires et des objectifs ambitieux à atteindre d'ici 2020 en matière d'emploi, d'innovation, d'éducation, d'inclusion sociale et d'énergie, comme par exemple la réduction du taux de décrochage scolaire à moins de 10 % ;
- le *cadre stratégique Éducation et formation 2020* qui a pour but d'offrir à tous les individus la possibilité d'accéder dans toute l'Europe à un processus d'apprentissage dynamique et de qualité à toutes les étapes de leur vie.

En définitive, les politiques publiques en matière éducative ne se distinguent pas beaucoup des autres politiques publiques françaises : une forte pression du pouvoir exécutif, une prise en compte d'une hétérogénéité d'acteurs dans leur conception et leur élaboration, une mise en œuvre par un système pyramidal où interviennent, à leurs niveaux respectifs et avec leurs compétences et attributions respectives, des autorités publiques décentralisées et déconcentrées. La construction des politiques publiques sectorielles repose sur l'interaction entre les représentants politiques et des organisations sociales reconnues et soutenues par l'État comme partenaires sociaux. Le secteur de l'éducation est un des plus représentatifs de ce modèle car le système de décision repose sur une alliance historique entre l'État et les enseignants, représentés par leurs syndicats ou leurs associations professionnelles. Par conséquent : « L'étude des politiques publiques ne peut se contenter de retracer les changements institutionnels en ignorant les justifications morales et intellectuelles indispensables à l'action réformatrice dans les régimes démocratiques »⁴⁴. Il apparaît clairement que l'étude des politiques éducatives constitue un domaine central pour la sociologie de l'éducation.

L'École n'est pas seulement un lieu de rencontre entre des acteurs individuels, mais aussi un espace politique, car l'institution scolaire est investie par des groupes internes à l'État ou agissant en interaction avec lui dans une optique stratégique, c'est-à-dire à travers des politiques qui visent à orienter et transformer son fonctionnement. L'analyse de ces politiques, des visées des groupes qui les ont élaborées et des processus qui conduisent à leur institutionnalisation ou à leur rejet, ainsi que celle des effets qu'elles produisent à court et long termes, sont des dimensions essentielles d'une sociologie de la scolarisation⁴⁵. C'est parce que le prisme d'analyse est différent que le juriste, qui travaille principalement avec une matière « neutre et objective », passe le témoin au sociologue ou au politiste.

* *

*

Ce rapport n'a pas la prétention d'être exhaustif tant le sujet est dense. Il s'efforcera tout d'abord de retracer les différentes compétences scolaires qui sont prises en étau entre l'administration étatique et les pouvoirs locaux (Partie I), même si la balance penche largement en faveur de la première au détriment des seconds. Il s'agira, après quelques définitions juridiques préalables indispensables à la compréhension du sujet (I), de cerner le contexte général de la territorialisation de l'action publique (II), de dresser les compétences respectives des acteurs du système éducatif (III) et d'en clarifier le

⁴⁴ DURU-BELLAT M. et VAN ZANTEN A., « Chapitre 1 - Les politiques scolaires », *Sociologie de l'école*, op. cit.

⁴⁵ *Idem*.

financement (IV), pour enfin aborder les outils de mise en œuvre de la territorialisation des politiques éducatives, allant de la contractualisation et à l'expérimentation (V).

Dans un deuxième temps, seront traitées des politiques éducatives sectorielles pour les mettre à l'épreuve de la déconcentration et de décentralisation (Partie II). Là encore, il n'était pas envisageable d'être exhaustif. Le choix des politiques étudiées, qui comporte sa part d'arbitraire, a reposé sur la volonté d'aborder certaines politiques scolaires qui illustrent d'abord les zones de friction entre compétences locales et compétences étatiques (ou des relais déconcentrés), tels par exemple les délicates questions de la protection des données personnelles (I) ou de la décentralisation des personnels et son articulation avec l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement (II). En second lieu, le choix a porté sur quelques politiques éducatives où les collectivités territoriales revendiquent clairement un rôle actif et ont une implication assez forte, et qui s'inscrivent dans une problématique plus large de lutte contre les inégalités scolaires et sociales, très largement corrélées notamment à la démocratisation culturelle (III), la mixité sociale, envisagée à travers le prisme de la sectorisation (IV) ou l'inclusion scolaire (V). Enfin, a été abordée une politique qui vise à assurer avec l'aide des collectivités territoriales la continuité du service public de l'enseignement (VI).

Dans une ultime partie (Partie III) sont abordées les politiques éducatives dans un territoire particulier : la Nouvelle-Calédonie. Son statut particulier de territoire et non de département permet ainsi d'étudier un exemple de décentralisation de la fonction éducative considérablement plus poussée qu'ailleurs en France.

PARTIE I – L'ÉCOLE : ENTRE ADMINISTRATION ÉTATIQUE ET POUVOIRS LOCAUX

La France est un État unitaire traditionnellement caractérisé par une forte centralisation. Son organisation territoriale a été marquée par deux mouvements historiques. Le premier, très ancien, est celui de la *déconcentration*. Celle-ci consiste à confier des pouvoirs administratifs à des autorités administratives locales, qui les exercent sur un périmètre géographique déterminé. Ces autorités ne se distinguent pas de l'État et sont soumises à la hiérarchie des autorités centrales : elles sont les relais locaux du pouvoir central. Ce modèle d'État unitaire s'est construit autour du pouvoir royal et par lui. La Révolution n'a fait que parfaire ce mouvement, en effaçant toutes les contraintes juridiques et économiques de l'Ancien Régime pour que cette unité se réalise. Les décrets adoptés lors de la nuit du 4 août 1789 et abolissant les privilèges, notamment territoriaux au profit de villes ou communautés d'habitants ou de provinces, ont ainsi favorisé l'unité de la nation française. L'uniformité des règles et des territoires a favorisé le développement d'un pouvoir centralisé symbolisé par le régime napoléonien, présenté parfois comme l'apogée du centralisme. La période napoléonienne n'a fait que conforter ce système, toujours en vigueur aujourd'hui. Le second, qui a débuté sous une forme différente, est celui de la *décentralisation*, consistant à permettre à des collectivités humaines territorialement localisées et distinctes, de s'administrer de manière plus ou moins « autonome », plus ou moins « librement », par des représentants élus par les citoyens. On rappellera ainsi que les départements ont été créés en France en 1790 et qu'ils étaient dirigés par des *directoires* élus par les citoyens. Cette double organisation sera le principal fil conducteur de l'organisation administrative française. Et c'est notamment sous cet angle que doivent être appréciées les différentes politiques publiques éducatives.

En effet, le système éducatif français est assez fortement corseté par une tradition centralisatrice. Même si elle rencontre des difficultés à se déprendre de cette tradition, une décentralisation scolaire est à l'œuvre surtout depuis le début des années 1980. Le service public de l'enseignement étant un service public national, l'État, malgré la décentralisation territoriale, conserve de puissantes prérogatives dans le champ scolaire. Conformément à la Constitution, il doit organiser un enseignement public à tous les degrés. Il définit donc les objectifs généraux de la politique d'éducation, les programmes des enseignements et des diplômes qui sanctionnent les formations dispensées. Le voudrait-il, l'État ne serait plus en mesure de gérer seul le service public de l'Éducation nationale. Affaibli par l'Union européenne et son tropisme économique et financier, confronté à un nombre d'élèves considérable (12 millions d'élèves), devant composer avec des autonomies locales plus ou moins fortes, « l'État scolaire » s'est tourné vers les collectivités territoriales en même temps qu'il a été sollicité par elles ; les élus locaux ne pouvant politiquement, socialement et économiquement, se désintéresser des questions éducatives⁴⁶.

Nous poserons d'abord les bases juridiques, institutionnelles et administratives préalables indispensables à la compréhension du sujet (I) avant de présenter, ensuite, le contexte général de la territorialisation de l'action publique (II). Par la suite, nous dresserons un panorama général des compétences respectives des acteurs du système éducatif (III) tout en clarifiant les modalités de

⁴⁶ cf. TAILLEFAIT A., « EPLE », *Dictionnaire critique du droit de l'éducation, tome 1*, Mare & Martin, 2021.

financement (IV). Enfin, nous aborderons les outils de la mise en œuvre de la territorialisation des politiques éducatives, allant de la contractualisation et à l'expérimentation.

I. Définitions juridiques

Préalablement à toute analyse juridique, il convient, sur les plans méthodologique et épistémologique, de poser les bases, de « savoir de quoi l'on parle ». Par conséquent, une sélection, non exhaustive, de définitions juridiques des principaux termes constituant le cœur de ce rapport semble nécessaire. En vérité, plus qu'à de simples définitions, nous proposerons également des développements quelque peu approfondis afin de compléter l'analyse par le prisme du droit.

A. Déconcentration

La déconcentration consiste en un aménagement de l'exercice des compétences administratives au sein d'une même personne morale. Plus précisément, elle implique un transfert du pouvoir de décision d'une autorité supérieure (centrale) vers une autorité inférieure (déconcentrée) qui lui reste hiérarchiquement subordonnée. La déconcentration n'implique pas nécessairement que la seconde ait une compétence territoriale limitée.

Le 7 mai 2015, un décret portant *charte de la déconcentration* – modifiant un précédent décret du 1^{er} juillet 1992 – fixe les règles découlant du principe de déconcentration pour l'organisation des administrations civiles de l'État. Afin d'affermir la capacité de l'État à agir efficacement sur les territoires en unifiant son action, le décret établit les rôles respectifs des administrations centrales et des services déconcentrés, en renforçant les attributions et les moyens de ces derniers. L'article 2 dispose :

Placées sous l'autorité du Premier ministre et de chacun des ministres, les administrations civiles de l'État se composent, d'une part, d'administrations centrales et de services à compétence nationale, d'autre part, de services déconcentrés. La répartition des missions entre les administrations centrales, les services à compétence nationale et les services déconcentrés s'organise selon les principes fixés par le présent décret. Sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale 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. Les autres missions, notamment celles qui intéressent les relations entre l'État et les collectivités territoriales, sont confiées aux services déconcentrés.

Pour rappel, l'**administration centrale** est constituée par l'ensemble des services d'un ministère disposant de compétences nationales. Ils se trouvent généralement à Paris, à l'exception de certains d'entre eux, qualifiés de services centraux délocalisés (par exemple, pour l'éducation : le centre national d'enseignement à distance (CNED) et l'Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF), à Poitiers). Ces services ont une mission d'impulsion des politiques ministérielles ; ils sont chargés de la mise en œuvre des directives du gouvernement, de la préparation des projets de loi ou de décrets et des décisions ministérielles. Ces services sont composés de fonctionnaires et constituent des structures permanentes. Les décrets d'attribution pris après la formation du gouvernement par le Premier ministre déterminent leurs domaines d'intervention. Par ailleurs, chaque ministère dispose, pour son fonctionnement, de crédits qui lui sont attribués chaque année par la loi de finances. Chaque **ministre** dispose d'un pouvoir hiérarchique à l'égard de ses services et

leur indique ses instructions par des notes, directives ou circulaires. Il n'a pas, par principe, de pouvoir réglementaire (pouvoir de créer des normes générales et impersonnelles), sauf en tant que chef de service pour l'organisation et le fonctionnement de son département ministériel (Conseil d'État, 1936, *Jamart*), s'il dispose d'une délégation en la matière (art. 21 de la Constitution) ou lorsqu'il doit contresigner des actes du chef de l'État et du Premier ministre dont il doit assurer l'exécution (art. 19 et 22 de la Constitution). Les compétences des administrations centrales ont connu un profond remaniement à partir de l'entrée en vigueur du décret du 7 mai 2015. L'article 3 de ce décret précise, désormais, ces compétences :

Les administrations centrales assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'appui des services déconcentrés, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. I. À cette fin, elles participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres, notamment dans les domaines suivants : 1° La définition et le financement des politiques nationales, le contrôle de leur application, l'évaluation de leurs effets ; 2° L'organisation générale des services de l'État et la fixation des règles applicables en matière de gestion des personnels ; 3° La détermination des objectifs de l'action des services à compétence nationale, des services déconcentrés et des organismes publics rattachés à l'État, auxquels elles fixent des directives pluriannuelles ; pour les services déconcentrés de l'État, ces directives sont déclinées au niveau des circonscriptions territoriales de l'État ; 4° L'apport des concours techniques qui sont nécessaires aux services déconcentrés et l'évaluation des résultats obtenus. II. Elles peuvent également se voir confier des missions opérationnelles qui présentent un caractère national.

Les directions ont donc un rôle d'impulsion ; elles préparent les projets de textes que souhaite élaborer le ministre ; elles travaillent bien entendu avec le cabinet du ministre, mais celui-ci est un organe purement politique et ne doit pas se substituer à la direction administrative du ministère. Ces directions sont le cœur du ministère puisqu'elles demeurent alors même que les ministres passent. Elles assurent donc la continuité de la vie administrative, tout en mettant en œuvre la politique du gouvernement et sa traduction ministérielle.

L'administration déconcentrée (ou territoriale) de l'État. La Loi Administration Territoriale de la République de 1992 posait déjà le principe selon lequel l'échelon déconcentré était l'échelon de « droit commun » de l'administration de l'État, mais le niveau central décidait et le niveau local appliquait, dans une fonction d'exécution. **Or, en 2015, le paradigme change : il est dit que la déconcentration constitue la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les échelons centraux et territoriaux. Il est ensuite spécifié 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.** Les autres missions sont confiées aux services déconcentrés, dirigés par *le préfet*, représentant de l'État dans les territoires. Le préfet est astreint à une obligation de loyauté envers le gouvernement puisqu'il est chargé d'appliquer la politique que celui-ci détermine. Il doit respecter un strict devoir de réserve ; il ne bénéficie ni du droit syndical ni du droit de grève. La fonction de préfet et celle de sous-préfet ont été créées par Napoléon Bonaparte, alors premier consul, le 17 février 1800, par la loi du 28 pluviôse an VIII. Préfets et sous-préfets sont régis par le décret du 14 mars 1964 portant statut des sous-préfets et le décret du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets. Jusqu'en 1982, ils remplissaient une double mission à la tête du département : ils représentaient l'État et détenaient le pouvoir exécutif. Depuis la

loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et des régions, la fonction exécutive a été transférée au profit des présidents de conseil(s) général (devenu départemental par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013) et régional. Le préfet reste le dépositaire de l'autorité de l'État dans le département. Si le préfet constitue aujourd'hui une institution administrative ancienne de la France, il n'en reste pas moins que le cadre dans lequel il agit a beaucoup changé. Ses pouvoirs ont donc logiquement évolué avec cet environnement. Suite aux progrès de la décentralisation, les pouvoirs de direction des services déconcentrés du préfet ont été renforcés. L'adaptation des préfets au cadre européen doit être également soulignée. Les institutions de l'Union européenne, dans le cadre des politiques structurelles d'aide aux territoires défavorisés, considèrent que les collectivités territoriales sont les bonnes interlocutrices. Cependant, la France a fait le choix d'une gestion déconcentrée de ces fonds confiée aux préfets de région. Ainsi, ces derniers déterminent les orientations nécessaires à la mise en œuvre dans la région des politiques nationales et européennes de sa compétence. En outre, les préfets doivent prendre garde, dans le cadre de leur contrôle de légalité, à ce que les collectivités territoriales respectent bien le droit de l'Union européenne. Aussi, la crise sociale que la France connaît depuis 30 ans a conduit les pouvoirs publics à placer le préfet au cœur des politiques de solidarité. Enfin, le décret précité du 7 mai 2015 fait du préfet, d'une part, le chef des services déconcentrés, désormais regroupés autour de « pôles » de politiques publiques cohérentes, d'autre part, l'autorité administrative qui dispose d'une marge de manœuvre non négligeable pour administrer le territoire de la République. Enfin, le préfet exerce ses fonctions au sein d'une *circonscription administrative*, zone géographique résultant d'une division de l'État à des fins de gestion administrative. Cette circonscription administrative constitue le cadre au sein duquel les individus relèvent d'une administration ou d'une autorité donnée, à savoir l'État. En France, il existe trois circonscriptions administratives de droit commun : la région, le département et l'arrondissement. Il existe d'autres circonscriptions administratives spéciales, notamment en matière d'éducation, déterminant ainsi le cadre de la « gouvernance académique » (cf. *infra*).

B. Décentralisation

La décentralisation consiste à confier à des collectivités territoriales et à des établissements publics, dotés d'une autonomie administrative et financière, le soin de gérer des compétences propres limitativement définies par la loi.

La décentralisation a connu plusieurs grandes étapes. La première, dénommée « acte I » (1982-1983), s'est caractérisée par la suppression de la tutelle du préfet, un transfert de compétences important, la création des régions et l'élection du président du conseil départemental. La deuxième (2003-2004), appelée « acte II », a été marquée par de nouveaux transferts de compétences en direction des départements et des régions (routes, personnels techniciens, ouvriers et de service de l'Éducation nationale, collèges, lycées, revenu minimum d'insertion-revenu de solidarité active – RMI-RSA), l'expérimentation de certaines d'entre elles et un conventionnement important avec l'État lors des transferts. La troisième (« acte III ») s'est traduite par une série de réformes législatives. La modification des modes de scrutins municipaux et communautaires dans les communes de 1 000 habitants et plus (loi du 17 mai 2013), suivie de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM » du 27 janvier 2014 qui crée notamment les métropoles et consacre des collectivités « chefs de file » pour l'exercice de certaines compétences. Ensuite, la loi du 17 janvier 2015 délimite les 13 nouvelles régions et modifie les modes de scrutin régionaux et départementaux. Enfin, la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la

République (NOTRe) du 7 août 2015 procède à un nouveau partage des compétences entre collectivités et renforce le phénomène intercommunal (rehaussement des seuils des communautés de communes, transferts obligatoires de nouvelles compétences).

Les collectivités territoriales sont des personnes morales de droit public distinctes de l'État et bénéficient à ce titre d'une autonomie juridique et patrimoniale. Les collectivités territoriales apparaissent dans la Constitution de 1946 et l'expression sera reprise dans le texte de 1958. Selon l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi ». Elles ne possèdent que des compétences administratives, ce qui leur interdit de disposer de compétences étatiques, comme édicter des lois ou des règlements autonomes, bénéficier d'attributions juridictionnelles ou de compétences propres dans la conduite de relations internationales. Les collectivités de droit commun correspondent à des catégories qui ont vocation à se rencontrer sur l'ensemble du territoire, que ce soit en métropole ou outre-mer. En font partie à ce jour les communes, les départements et les régions (article 72 alinéa 1^{er} de la Constitution). À ces collectivités de droit commun s'ajoutent les collectivités dites, aux termes de l'article 72 de la Constitution, « à statut particulier » : collectivité de Corse, métropole de Lyon, collectivité européenne d'Alsace, ville de Paris, collectivités situées en outre-mer (COM, DROM, etc.), Polynésie française et Nouvelle-Calédonie.

Les compétences des collectivités territoriales. L'article 72 de la Constitution pose des principes destinés à déterminer la répartition des compétences entre l'État et les différentes collectivités locales. Ces principes d'ordre d'abord procédural prennent le parti d'une conception souple et évolutive de la répartition des compétences. La logique initiale de spécialisation va ainsi céder progressivement la place à des rapports de coopération entre les collectivités publiques au sein desquels le contrat, davantage que la loi, sert d'instrument de mise en cohérence de l'action publique. De surcroît les transferts de compétence ne seront jamais complets : l'État aura tendance à instrumentaliser l'action des autorités locales, à retenir à son profit les pouvoirs d'impulsion et d'initiative, transférant aux collectivités locales des missions d'exécution et de gestion. L'article 72 alinéa 2 met en avant une nouvelle règle de répartition des compétences : « *les collectivités locales ont vocation à prendre les décisions relatives à l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mise en œuvre à leur échelon* ». La répartition des compétences au bénéfice des collectivités territoriales se fonde sur quelques principes fondamentaux.

Le principe du transfert par « blocs de compétences ». Cette idée consiste à confier une compétence en « bloc », c'est-à-dire intégralement, à une catégorie de collectivité. Il s'agit d'une sorte de police de la décentralisation devant empêcher l'émiettement des compétences publiques, les complexités, voire les conflits, résultant des difficultés d'articuler les interventions des différentes collectivités dans un même domaine. Le problème est que, telle qu'elle s'est installée depuis les années 1982, notre décentralisation est en contradiction avec ce principe, le législateur, agissant selon les commodités du moment, ayant pris toute liberté par rapport à ce principe. Que ce soit dans les domaines de l'enseignement, de l'aide économique, de l'aide sociale ou autres, on voit pratiquement tous les niveaux de collectivités susceptibles d'agir et collaborer ensemble pour les besoins de leur développement.

L'interdiction d'établir ou d'exercer une tutelle sur une autre collectivité est désormais constitutionnalisée à l'article 72 al. 5 de la Constitution. Cette interdiction vise à protéger la libre

administration des collectivités, sur lesquelles seul l'État est habilité à exercer un contrôle. Les collectivités territoriales sont placées sur un pied d'égalité face à l'État, qu'elles soient de même niveau territorial, ou situées à des niveaux différents. La disposition constitutionnelle de 2003 est néanmoins associée, dans le même article, à la possibilité de désigner une collectivité dite « chef de file » pour gérer de manière commune une compétence qui nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales ou groupements de celles-ci.

Les transferts de compétences doivent s'accompagner d'une compensation financière (72-2 C). Celle-ci se réalise par le transfert de ressources fiscales et par le versement de ? l'État d'une dotation générale de décentralisation ; ou encore par des transferts de services de l'État aux collectivités territoriales et par la mise à disposition des services de l'État nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux collectivités.

Le principe de libre administration. Ce principe, déjà consacré par la Constitution de 1946, figurait dans le texte initial de 1958 et fut reconnu explicitement par le Conseil constitutionnel dans sa décision 79-104 du 23 mai 1979. La libre administration des collectivités territoriales ne saurait, bien évidemment, aller à l'encontre des autres principes de notre Pacte républicain tels qu'ils figurent dans notre Constitution (exemple : l'égalité des citoyens). L'article 72 al. 3 de la Constitution dispose : « *dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ». Le principe de libre administration a été par ailleurs consacré tant par le Conseil d'État (CE 2001 *Commune de Venelles*, liberté fondamentale invocable au titre d'un référé-liberté) que le Conseil constitutionnel (QPC⁴⁷ 2010 *Commune de Dunkerque*, son respect peut être invoqué à l'appui d'une QPC).

Le principe de subsidiarité. Le principe de subsidiarité se retrouve inscrit dans l'article 72 al.2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ». Le principe de subsidiarité veut que les compétences administratives soient exercées au plus près de la population qui doit en bénéficier. La plus petite collectivité à même d'exercer la compétence est celle qui se trouve ainsi désignée par ce principe.

Le principe d'expérimentation. L'expérimentation législative locale est l'autorisation donnée par une loi à une collectivité territoriale d'appliquer une politique publique ne faisant pas partie de ses attributions légales, pour une période donnée. Elle a été introduite dans la Constitution en 2003 avec deux dispositions nouvelles (art. 37-1 et 72 al. 4). Article 72 al. 4 de la Constitution : « *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* »⁴⁸.

⁴⁷ La question prioritaire de constitutionnalité (QPC) est le droit reconnu à toute personne, partie à un procès, de soutenir qu'une disposition législative est contraire aux droits et libertés que la Constitution garantit.

⁴⁸ cf. *infra* dans ce rapport, MARKUS J.-P., « Les outils de mise en œuvre de la territorialisation des politiques éducatives : de la contractualisation à l'expérimentation ». Il convient également de noter qu'à l'heure où ces lignes sont écrites, le projet de loi « 4D » relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, qui contient plusieurs dispositions relatives à la répartition des compétences en matière d'enseignement, n'en est – encore – qu'au stade de la discussion parlementaire.

L'autonomie financière. L'autonomie financière des collectivités territoriales est une composante juridique du principe constitutionnel de libre administration. L'article 72-2 C précise le contenu de cette autonomie financière : les collectivités « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement » ; elles « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures » et la loi peut les autoriser, dans certaines limites, à en fixer l'assiette et le taux. « Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources » ; enfin, tout nouveau transfert de compétences doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à l'exercice de la compétence transférée par l'État.

L'exercice de compétences normatives. Les collectivités territoriales disposent toutes d'un pouvoir réglementaire et de la possibilité d'intervenir en matière législative. Avant la révision constitutionnelle de 2003, elles disposaient déjà d'un pouvoir réglementaire local dans quelques domaines, du fait de lois et de la jurisprudence. Ce pouvoir est cependant secondaire et résiduel : il est soumis au pouvoir réglementaire national du Premier ministre et du président de la République (art. 21 et 13 de la Constitution) ; il s'exerce dans les conditions prévues par la loi (principe de légalité) ; il se justifie pour l'exercice de leurs compétences. Toutefois, ce pouvoir réglementaire local peut être étendu par le biais de l'expérimentation (art. 72 al.2 et 37-1 de la Constitution).

Certaines collectivités disposent de compétences législatives ; la Constitution prévoit : les lois du pays de Nouvelle-Calédonie (art. 77 de la Constitution) ; l'expérimentation législative, avec l'interdiction de mettre en cause une liberté constitutionnelle ; un pouvoir réglementaire pour les collectivités territoriales situées outre-mer (art. 73 et 74-1 de la Constitution).

Les contrôles exercés sur les collectivités territoriales. Le mot de tutelle est très classiquement employé dans le vocabulaire du droit administratif et, plus spécialement encore, dans celui du droit des collectivités territoriales. Il désigne les différents types de contrôle que l'État exerce sur ces collectivités dans le but de s'assurer que ces dernières exercent leurs compétences dans un sens conforme aux normes établies et à l'intérêt général. L'opposition entre l'intérêt général de l'État et les intérêts particuliers de chaque collectivité territoriale constitue le ressort qui justifie et détermine l'ensemble de ces contrôles. La tutelle de l'État sur les collectivités a connu un bouleversement qu'il faut garder en mémoire : son économie générale s'est trouvée transformée par la loi du 2 mars 1982 qui a mis fin à un régime historique qui autorisait toute forme d'intervention de l'État, parfois pour autoriser, parfois pour empêcher les décisions des collectivités. Le régime antérieur à 1982 était, en effet, particulièrement complexe. La rigueur de ce régime variait selon les actes et les collectivités, avec plus de sévérité dans le cas des communes. Cette tutelle était, en outre, facteur d'insécurité, de lenteur et d'irresponsabilité pour l'administration décentralisée. La loi du 2 mars 1982 a permis le passage à une « tutelle » allégée grâce à laquelle les collectivités devenaient pleinement maîtresses de leurs décisions.

Sans entrer ici dans des détails techniques et juridiques fastidieux, il est possible de synthétiser ces contrôles exercés sur les collectivités dans le cadre de la décentralisation :

- un *contrôle de légalité des actes administratifs*, contrepartie nécessaire du principe constitutionnel de libre administration. Concrètement, les actes les plus importants des collectivités sont transmis au préfet après leur publication ; ce dernier, s'il estime l'acte

contraire à l'ordonnancement juridique, le « défère » au tribunal administratif compétent qui aura, seul, la compétence, si la requête est fondée, d'annuler l'acte.

- un *pouvoir de tutelle sur les organes* des collectivités. Ici, lorsque les organes d'une collectivité sont défaillants, il est possible à l'autorité étatique, soit de se substituer à l'autorité décentralisée, soit de la sanctionner (révocation, suspension, dissolution).
- le *contrôle budgétaire* des collectivités. Le préfet, accompagné par les chambres régionales des comptes, vérifie la sincérité des comptes et des budgets des collectivités.

C. Établissements publics locaux d'enseignement

Depuis une loi du 22 juillet 1983 (Code de l'éducation., art. L. 421-1), les écoles du second degré de l'enseignement public, c'est-à-dire les collèges et les lycées, sont des établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Leur statut a été défini par un décret modifié n° 85-924 du 30 août 1985 (Code de l'éducation., art. R. 421-1 et s.).

Les EPL⁴⁹ sont des établissements publics de sorte qu'ils bénéficient de la personnalité morale de droit public. Ils sont donc titulaires de droits et d'obligations. En qualité de sujets de droit, ils ont une existence autonome par rapport notamment à l'État ou aux collectivités territoriales. Ils disposent le cas échéant de biens (par exemple : Code de l'éducation, art. L. 421-17 & 18). Ils « gèrent les affaires de l'établissement » (Code de l'éducation, art. L. 421-4 ; R. 421-20). Ils peuvent conclure des contrats, administratifs (marchés publics : CE 2 janv. 1995, *Cofreth et Techni*, AJDA 1995, p. 752) ou de droit privé (TC 15 nov. 2004, *SA Loxia c/ Lycée Hélène Boucher de Thionville*, req. n° 3431), agir en justice, disposer d'organes propres, confectionner leur budget, édicter des actes administratifs exécutoires, recruter certains personnels (assistants d'éducation), recevoir des dons et legs. En droit, on dira que les EPL sont soumis à un principe de spécialité lequel exclut qu'ils peuvent sortir du champ de compétences défini par la loi et leurs statuts règlementaires.

À la différence des collectivités territoriales, leurs organes de gestion et de direction ne sont pas élus au suffrage universel, et leurs missions sont spécifiques. Leur conseil d'administration (24 à 30 membres ; Code de l'éducation, art. L. 421-2) est composé du personnel de direction, de membres des organisations représentatives de parents d'élèves et des personnels, des représentants d'élèves, des représentants (élus départementaux ou régionaux) de la collectivité de rattachement et de la commune d'implantation (élus municipaux), des personnes qualifiées.

Les EPL sont plus précisément des établissements publics administratifs dont l'activité essentielle est la gestion d'un service public administratif. Au titre de ce service public, les règles les concernant sont

⁴⁹ Voir TAILLEFAIT A. infra dans ce rapport : « L'École entre décentralisation territoriale et décentralisation par service ». Voir également, du même auteur : « À propos de quelques aspects du droit des biens publics scolaires depuis la loi du 13 août 2004. Éléments pour un déchiffrement de l'école dans la décentralisation » dans FIALAIRE J. (dir.), *Éducation, formation, recherche*. Quelle place pour les collectivités territoriales ?, Le Moniteur, coll. « GIS-GRALÉ-CNRS », 2014, p. 95 & « La gestion des E.P.L.E. Aspects juridiques », dans Durand-PRINBORGNE C. et FIALAIRE J. (dir.), *Espace et temps scolaires à l'épreuve de la décentralisation*, CRDP des Pays de la Loire et IFSA-Section Ouest, 1997, p. 25 ; LEGRAND A., « Le rattachement des établissements publics locaux d'enseignement à une collectivité territoriale et le contrôle de leurs actes. Commentaire de l'ordonnance n° 2004-631 du 1er juillet 2004 », AJDA 2005, p. 825 ; TOULEMONDE B., « Vers un pilotage partagé du système éducatif ? », *Le système éducatif en France*, Doc. franç. 2^e éd. 2009, notice n° 5.

celles du droit administratif par principe et les différends auxquels ils peuvent être confrontés relèveront de la juridiction administrative, là encore par principe.

Les EPLE sont créés par arrêté du représentant de l'État sur proposition de la collectivité territoriale de rattachement, voire par exception sur proposition de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dans le cas où ces structures se sont vu confier la gestion de ces établissements scolaires (Code de l'éducation, art. L. 216-5 et L. 216-6). Dans la même veine, en cas de fermeture, la collectivité territoriale de rattachement propose la désaffectation du domaine public scolaire au préfet, après avoir recueilli l'avis du conseil d'administration du collège ou du lycée concerné.

Les EPLE sont des établissements publics locaux dans la mesure où la loi a rattaché chacun d'entre eux à une collectivité territoriale. Ce rattachement n'implique aucune subordination mais se traduit en premier lieu par une responsabilité confiée aux départements et aux régions de construire, d'équiper, d'entretenir et d'assurer le fonctionnement de ces établissements. Toutes ces missions sont exercées dans le cadre d'une planification scolaire (plan régional des formations) qui donne un rôle de chef de file à la région, collectivité territoriale. Une réforme de 2008 leur a confié aussi le recrutement, la formation et la rémunération des personnels d'entretien. En second lieu, dans l'organisation interne de l'EPLE, non seulement des élus locaux participent au conseil d'administration mais le président de la collectivité de rattachement, au titre de sa compétence de supérieur hiérarchique des personnels d'entretien peut conclure une convention avec le chef d'EPLE afin de lui confier, ainsi qu'au gestionnaire de l'établissement, une autorité fonctionnelle sur ces personnels. Par ailleurs la « loi Peillon » a prévu qu'un contrat d'objectifs et de moyens peut être conclu entre le chef d'établissement, le recteur et le président de la collectivité de rattachement. Après avis de la commune d'implantation du conseil d'administration du lycée ou du collège, la collectivité territoriale de rattachement décide de la dénomination ou du changement de dénomination des EPLE (Code de l'éducation, art. L. 421-24).

L'EPLE est censé disposer d'une autonomie « pédagogique et éducative » (Code de l'éducation, art. R. 421-2). Cette autonomie l'amène à déterminer l'emploi des dotations en heures d'enseignement et, dans les lycées, des heures d'accompagnement personnalisé mises à la disposition de l'établissement dans le respect des obligations résultant des horaires réglementaires (Code de l'éducation, art. R. 421-2). Il adopte un projet d'établissement qui détermine l'horizon et la cohérence des activités (Code de l'éducation, art. L. 421-4, L. 421-14, R. 421-20). Il édicte un règlement intérieur (Code de l'éducation, art. R. 421-5 ; Circulaire n° 2011-112, 1^{er} août 2011). Par principe décentralisateur, les actes, notamment les délibérations du conseil d'administration, sont transmis au représentant de l'État, à l'autorité académique et à la collectivité locale de rattachement. Ils sont exécutoires à compter de leur publication et de cette transmission au représentant de l'État (Code général des collectivités territoriales – CGCT, art. L. 2131-1). Ce schéma général a été simplifié à compter de 2004 et pour l'essentiel, la transmission est effectuée auprès de l'autorité académique laquelle reçoit délégation du représentant de l'État.

Son régime financier est assez comparable aux autres établissements publics locaux. Il témoigne d'une autonomie financière somme toute limitée. La collectivité territoriale de rattachement notifie au chef d'établissement une dotation annuelle accompagnée « des orientations relatives aux dépenses d'équipement et au fonctionnement matériel » (Code de l'éducation, art. L. 421-11). Elle peut ajouter

des exigences quant au niveau des fonds de réserves et décider de l'affectation de certains crédits à des dépenses très précises. Pour autant, un décret n° 2012-1193 du 26 octobre 2012 prévoit que le conseil d'administration vote le budget annuel en tenant compte du projet d'établissement et approuve le contrat d'objectifs (Code de l'éducation, art. R. 421-20).

D. Politiques publiques

On a tous intuitivement une idée de ce que peut être une politique publique. Dans nos sociétés contemporaines, les politiques publiques sont omniprésentes. Et elles ont des effets concrets sur nos vies quotidiennes. Toutefois, est-il possible de proposer, de manière totalement incontestable, une définition juridique (ou approchant) de la notion même de *politique publique* ? Rien n'est moins sûr.

Par exemple, on distingue généralement trois sens du mot « politique » en anglais : **LE** politique, ou *polity*, qui renvoie au sens le plus général (« art du commandement social » d'Aristote, régime politique, État) ; **LA** politique, ou *politics*, qui renvoie à la vie politique (partis politiques, débats politiques, élections, etc.) ; **LES** politiques, ou *policies*, qui renvoient à l'action publique, à ce qui est produit par le système.

Une politique publique est donc un objet difficile à définir car il varie dans le temps et dans l'espace :

- dans le temps : aujourd'hui, l'action publique recouvre des domaines d'intervention beaucoup plus larges qu'il y a 30 ou 40 ans ;
- dans l'espace : on ne trouve pas la même conception de l'intervention de l'État suivant les pays. Par exemple, aux États-Unis, les niveaux des politiques publiques (mesurés par exemple avec les prélèvements obligatoires) sont beaucoup moins élevés qu'en Europe – l'action publique prend surtout la forme de réglementations (et non pas de grands programmes de dépenses).

Comment dans ces conditions, trouver une définition valide et cohérente qui rende compte de cette diversité ? Plusieurs tentatives peuvent être citées – mais aucune n'est véritablement satisfaisante. Les essais de définition sont donc souvent infructueux et insatisfaisants. Nous prenons donc le parti, dans ces développements, de nous rapprocher de la conception d'auteurs français contemporains pour lesquels la politique publique constitue avant tout un « un construit social et un construit de recherche »⁵⁰. D'abord, un *construit social* : une politique publique est en effet le produit des acteurs sociaux, de leurs interactions ; et c'est aussi une catégorie que les acteurs appliquent. Par exemple, ils parlent de « politique de la ville » pour donner une cohérence à tout un ensemble de dispositifs. En somme, une politique publique n'est pas un donné, mais ce qu'en font et ce qu'en disent les acteurs. Ensuite, un *construit de recherche* : le but de l'analyse des politiques publiques est de comprendre cette construction, c'est-à-dire comment une politique publique est devenue un construit social ; pour cela, on construit aussi la politique publique comme un objet de recherche.

⁵⁰ MULLER P., SUREL Y., *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, 153 p.

Pour pouvoir construire la politique publique comme un objet de recherche, une étape préalable est nécessaire : la recherche des éléments constitutifs de cette dernière. Deux autres auteurs français⁵¹, dès 1989, ont posé les bases. Ainsi, les cinq éléments constitutifs de toute politique publique sont :

- Le contenu : il s'agit des actes concrets, des éléments matériels. Il peut s'agir d'un texte de loi, d'une subvention, de la création d'une agence, etc. ; mais il faut aussi tenir compte des éléments symboliques, comme les discours ou les campagnes d'information.
- Un programme : il s'agit du cadre général d'analyse, qui comprend des frontières plus ou moins objectives (découpage ministériel par exemple). Il faut alors s'intéresser aux logiques sociales qui ont défini ces frontières.
- L'orientation normative : il y a toujours des objectifs derrière les politiques publiques ; on parle d'action publique finalisée.
- Le facteur de coercition : toutes les politiques publiques ont en effet une nature coercitive ; l'action publique contraint le comportement des acteurs, qu'ils soient publics ou privés.
- Le ressort social : il s'agit de prendre en compte l'ensemble des acteurs publics et privés qui concourent plus ou moins directement à la production et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Enfin, il existe différents types de politiques publiques, à savoir différentes façons de faire pour l'État. La typologie la plus utilisée est celle de Théodore Lowi⁵², élaborée dans les années 1960. Elle combine deux dimensions – les instruments d'action publique et les destinataires des politiques publiques – et se décline à partir de deux paramètres : le type de ressortissant (individuel ou collectif) et le type de contrainte qui s'exerce (directe ou indirecte) :

- **Politique réglementaire.** L'action publique consiste à édicter des règles obligatoires qui s'appliquent à tout individu dans une situation donnée – l'État oblige ou interdit. Ces politiques s'appuient sur du droit contraignant.
- **Politique distributive.** L'action publique repose sur l'attribution d'autorisations ou de prestations particulières. L'État alloue des ressources matérielles ou juridiques sans obligation – on parle aussi de **politiques allocatives**. Elles ont une dimension facultative.
- **Politique redistributive.** L'action publique opère des transferts entre groupes, souvent dans une logique de solidarité.
- **Politique constitutive.** L'action publique consiste à édicter des règles sur les règles ou sur le pouvoir ; elles fixent des procédures à suivre que doivent respecter les acteurs des politiques publiques.

Cependant, cette typologie n'est pas exhaustive... Il faut donc toujours intégrer une dimension temporelle et ne pas se limiter à une mesure particulière : une politique publique est donc un enchaînement de décisions et d'effets en interaction. Il s'agit donc d'un processus dynamique. C'est à cette aune qu'il est possible d'envisager les politiques publiques en matière scolaire.

⁵¹ MENY Y. et THOENIG J.-C., *Politiques publiques*, PUF, 1989, 392 p.

⁵² LOWI T., « American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory », *World Politics*, 16 (4), 1964, pp. 677-715.

II. Un contexte général : la territorialisation de l'action publique.

A. La territorialisation du droit

En France, l'organisation normative du territoire a longtemps été conçue selon une vision unitaire et indivisible, n'acceptant que de rares dérogations à la règle de l'unité législative. La différenciation territoriale de la règle de droit est pourtant une réalité : existence historique de droits particuliers (statuts juridiques de l'Alsace-Moselle ou de certains territoires d'Outre-mer), « lois de pays » en Polynésie ou en Nouvelle-Calédonie, statut particulier de la Corse, législation dérogatoire pouvant être mise en œuvre par une collectivité décentralisée dans le cadre de l'expérimentation législative⁵³, règles spécifiques à certains territoires (Loi *littoral*, Loi *Montagne*, statuts de Paris, Lyon, Marseille, etc.). La territorialisation du droit n'est plus une hypothèse⁵⁴.

Le développement de la décentralisation constitue également un des facteurs⁵⁵ qui conduit le droit à intégrer la dimension territoriale : « La décentralisation, dans sa totalité, est un problème de nature territoriale »⁵⁶. Elle permet « beaucoup plus que la déconcentration, de prendre en compte la diversité des territoires et leurs spécificités historiques, culturelles et économiques (...) [elle] postule une "territorialisation" des compétences qui (...) est de nature à modifier sensiblement la perception et donc le traitement des problèmes locaux »⁵⁷.

À côté de la décentralisation, la « démocratie territoriale », c'est-à-dire « l'adjonction, au concept de démocratie, de la dimension territoriale qui lui fait défaut »⁵⁸, constitue un autre facteur de territorialisation du droit, permettant, à travers la mise en œuvre de politiques particulières (politique de la ville notamment), de traiter certains territoires en difficultés, d'adapter le droit aux réalités locales, de prendre en compte les espaces de vie : « la règle de droit est aussi fonction, dans son étendue comme dans son contenu, des zones territoriales qui lui servent de supports »⁵⁹.

Un « cadre législatif d'adaptation territoriale »⁶⁰ peut ainsi, dans un État décentralisé, permettre au droit de s'adapter aux différentes situations géographiques, culturelles et sociales mais « il convient d'éviter un double piège : l'obsession territoriale et l'obsession égalitariste »⁶¹. À cet égard, le cadre constitutionnel et la jurisprudence admettent, sous conditions, que le principe d'égalité puisse prendre en compte la diversité des territoires⁶², permettant ainsi de traiter différemment les personnes se trouvant dans des situations différentes.

⁵³ En vertu des articles 37-1 et 72 al. 4 de la Constitution.

⁵⁴ Voir le colloque organisé les 21 et 22 juin 2013 par l'Institut du Droit Local, en collaboration avec l'Institut de la Décentralisation et l'Université de Strasbourg, ainsi qu'avec le soutien de la région Alsace sur la « *territorialisation du droit* ».

⁵⁵ À côté de l'impact du droit international et du droit européen sur le droit national.

⁵⁶ MADIOT Y., Vers une « territorialisation du droit » (1), RFDA 1995, pp. 946-960.

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Id.* Le professeur MADIOT précise : « L'universel et le local ne sont pas séparables et c'est de l'équilibre entre l'un et l'autre que peut naître un régime évolutif de libertés ».

⁶² Décision du Conseil constitutionnel n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

La territorialisation du droit traduit le fait que l'action publique peut être exercée en dehors du cadre national unitaire. La différence territoriale est devenue un élément central des politiques publiques⁶³ : on parle de territorialisation des politiques publiques⁶⁴.

B. La territorialisation des politiques publiques

« On évoque le terme de territorialisation pour une politique publique à partir du moment où le territoire apparaît comme un nouveau référentiel pour cette politique »⁶⁵, un référentiel étant « une base de représentations et de valeurs à partir de laquelle se construit une politique publique, d'où celle-ci trouve son fondement et exprime ses finalités »⁶⁶.

Bien que la France reste l'un des pays d'Europe les plus centralisés, l'évolution de l'organisation territoriale (clarification des compétences des collectivités territoriales, instauration des métropoles, renforcement de l'intercommunalité, agrandissement des régions, etc.) a renouvelé la question de la territorialisation des politiques publiques⁶⁷. Le processus décentralisateur engagé en 1982 a transformé l'action publique en libérant les initiatives locales. Une nouvelle territorialisation de l'action publique fait place, comme l'analyse notamment Pierre BAUBY, à de « nouvelles gouvernances multi-niveaux et multi-acteurs »⁶⁸, le territoire n'étant plus, uniquement, un espace d'application des politiques nationales (politiques de la ville, d'aménagement du territoire, de développement économique...) mais devenant le fondement de véritables politiques locales adaptées aux réalités des territoires⁶⁹.

La territorialisation de l'action publique va en effet au-delà d'une prise de décisions et de la mise en œuvre d'actions par la collectivité locale ; elle suppose, aux fins d'adaptation au contexte local et de gestion de proximité, une démarche collective, concertée, avec les acteurs locaux, faisant ainsi une large place aux partenariats. Elle donne également tout son sens au concept de projet. Le territoire, cadre d'action et de mobilisation des acteurs locaux autour de projets, n'est plus un simple espace géographique ou administratif ; il présente une dimension sociale, est rattaché à une identité. L'action publique ainsi conçue et organisée vise non seulement l'adaptation des décisions et des actions aux spécificités locales (efficacité, proximité) mais également l'appropriation des enjeux par les acteurs locaux.

63 Voir FAURE A., « Territoires/territorialisation » in (dir.) BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P., *Dictionnaire des politiques publiques*, Les Presses de Sciences Po 2004, 518 p.

64 Le concept de territorialisation est utilisé à partir des années 1980 par les géographes et les spécialistes des politiques publiques.

65 BARON A., « Territorialisation », in KADA N. et al., *Dictionnaire d'administration publique*, Presses universitaires de Grenoble, « Droit et action publique », 2014, pp. 497- 498

66 Id. L'auteur précise : « la notion de territoire ne constitue pas le seul référentiel ; les politiques publiques connaissent d'autres référentiels incontournables : le public, les usagers, etc. »

67 Voir BEHAR D., « Les nouveaux territoires de l'action publique », in (dir.) PAGES D. et PELISSIER N., *Territoires sous influence/1*, L'Harmattan, 2000.

68 BAUBY P., *Territorialiser l'action publique*, Fondation Jean Jaurès, 2015.

69 La décentralisation n'a toutefois pas fait disparaître complètement la tradition centralisatrice de l'État ; la territorialisation des politiques publiques peut donc être à cet égard critiquée, nuancée. Voir Faure A. et Négrier E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques, 2007, 305 p.

L'éducation est un exemple prégnant du renouvellement de la territorialisation des politiques publiques, de ses enjeux et de ses difficultés.

C. Politiques éducatives et territoires

La décentralisation a joué dès la III^e République un rôle important en matière éducative (obligation des communes d'entretenir une école primaire dès 1833) et son renforcement, depuis les années 1980, a accentué la territorialisation des politiques éducatives : accroissement des compétences des collectivités territoriales, autonomie des EPLE⁷⁰, dimension éducative donnée aux actions locales dans le cadre général du développement local (politique de la ville, santé, aide sociale, transports, etc.), autant de formes politiques très différentes qui complexifient l'appréhension de l'action publique locale en la matière car le système éducatif demeure encore, en France, un système fortement centralisé (le service public de l'enseignement est un service public national) et car « la référence culturelle et idéologique de l'école française est universaliste et nationale »⁷¹ : « Cette complexité a trait aux relations entre les pouvoirs nationaux et territoriaux, entre l'Éducation nationale et les collectivités, entre l'universalisme égalitaire affiché et la différenciation croissante des politiques comme des moyens locaux »⁷².

Bernard CHARLOT analyse les trois processus qui ont concouru à la territorialisation des politiques éducatives dans les années 1980-1990 : la décentralisation qui a permis aux collectivités locales « de se saisir de la question éducative » puis d'être associées au service public de l'éducation, la déconcentration qui « vise à alléger le fonctionnement de l'Éducation nationale » et la « discrimination positive territoriale », à travers la politique des zones d'éducation prioritaire⁷³ (ZEP) instituée à partir de 1981.

Les territoires de l'éducation sont multiples et laissent place à de nombreuses politiques éducatives : celles des collectivités locales, en dehors parfois de leurs compétences en la matière, celles des autorités déconcentrées de l'Éducation nationale et celles des établissements scolaires. Les territoires envisagés sont géographiques ou différenciés selon les niveaux scolaires, les publics, les lieux d'éducation et plusieurs enjeux sont en cause : proximité et efficacité de l'action publique, prise en compte des besoins spécifiques à un territoire ou à un public, lutte contre l'échec scolaire et les inégalités scolaires, promotion de la mixité sociale⁷⁴, développement économique... Bien des dimensions se jouent au travers de la territorialisation des politiques éducatives parce qu'elle est à la fois la mise en œuvre au niveau local de la politique nationale (dimension locale dans les politiques nationales de l'éducation) et la mise en œuvre de projets initiés et co-construits entre plusieurs acteurs au niveau territorial (autonomie de la politique éducative locale)⁷⁵.

⁷⁰ Voir Dossier Ifé, n° 118, mai 2017, *À la recherche de l'autonomie des établissements*.

⁷¹ CHARLOT B., « La territorialisation des politiques éducatives : enjeux sociaux », in Colloque « Défendre et transformer l'école pour tous », Marseille, 3-4-5 octobre 1997, CD-Rom édité par l'IUFM d'Aix-Marseille.

⁷² BARRAULT-STELLA L., « Éducation », in PASQUIER R. et al., *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Sciences Po, « Références », 2020, pp. 189-195.

⁷³ CHARLOT B., *op. cit.*

⁷⁴ Sur les liens qu'entretient l'école avec ses territoires et les dynamiques à l'œuvre pour porter la mixité sociale, voir : « L'expérience du territoire # 3 : cité, mixité et territoires », *Diversité*, n° 199, septembre-décembre 2020.

⁷⁵ Voir Dossier Ifé, n° 83, avril 2013, *Décentralisation et politiques éducatives*.

Plusieurs chercheurs ont à cet égard mis en lumière les tensions et les débats que suscite cette territorialisation marquée par la grande diversité des interventions publiques locales et par l'imbrication des pouvoirs nationaux et locaux⁷⁶. Une mission portant sur les politiques d'éducation prioritaire et plus globalement sur la territorialisation des politiques éducatives pour la rentrée scolaire 2020 a rendu un rapport en 2019, proposant un « scénario original de réforme visant à conforter l'éducation prioritaire tout en développant des politiques territoriales adaptées à la diversité des besoins régionaux et locaux »⁷⁷. Le projet de loi « Décentralisation, différenciation, déconcentration, décomplexification », dite loi 4D, définit les contours d'une nouvelle phase de décentralisation qui aura certainement des répercussions sur l'action éducative locale.

⁷⁶ Voir notamment le colloque inter-congrès AREF (Actualité de la recherche en éducation et formation), *Politiques et territoires en éducation et en formation*, organisé par le Laboratoire Interuniversitaire des Sciences de l'Éducation et de la Communication (LISEC EA 2310) et par l'Association des Enseignants et Chercheurs en Sciences de l'Éducation (AECSE), 2 et 3 juin 2021 ; Voir FERHAT I. (coord.), *La décentralisation, les collectivités territoriales et l'école : vers des politiques éducatives locales ?*, Armand Colin, Carrefours de l'éducation, 2021/1, n° 51 ; Dossier IFE, n° 128, février 2019, *Pilotes et pilotages dans l'éducation* ; 8èmes Entretiens Ferdinand Buisson, *Education et territoires : compenser les inégalités ou s'adapter à la diversité ?*, ENS Editions, novembre 2019.

⁷⁷ Rapport *Mission, territoires et réussite*, remis au ministre de l'Éducation nationale, le 5 novembre 2019.

III. Les compétences respectives des acteurs du système éducatif

L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État (Code de l'éducation, art. L. 211-1), sous réserve des compétences attribuées aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public. L'éducation est nationale, elle est maîtrisée par l'État, mais sa gestion quotidienne se fait au niveau des territoires selon le principe de proximité et sa singularité pédagogique appelle une spécificité administrative. Après avoir rappelé le cadre général des compétences générales relevant de l'État au niveau central (A) ou déconcentré (B), il paraît nécessaire de proposer le même exercice pour les compétences des autorités décentralisées (C) avec, en point d'orgue, l'établissement d'enseignement (D), point de convergence de ces deux systèmes de répartition des compétences. Enfin, nous proposerons un *focus* particulier sur l'enseignement privé (E), symbole d'un « drôle » de partage des compétences entre autorités déconcentrées et décentralisées.

A. Des compétences étatiques centrales importantes

Au 19^e siècle la France a été marquée par le déroulement d'une « guerre scolaire »⁷⁸ au cours de laquelle l'État s'est employé à construire un service public de l'Éducation nationale relevant de sa seule compétence⁷⁹. Puis, au cours de la seconde moitié du 20^e siècle, l'État a progressivement transféré une partie de ses compétences⁸⁰ en matière scolaire aux collectivités territoriales. Toutefois, l'analyse du droit positif révèle qu'aujourd'hui encore les politiques scolaires relèvent principalement de la compétence étatique. C'est que la nature et la fonction politique de l'école ne semblent pas avoir véritablement changé : celle-ci demeure le lieu où « s'exerce l'action unificatrice de l'État en matière de culture, élément fondamental de la construction de l'État-nation »⁸¹.

Avant toute chose, trois précisions d'ordre méthodologique s'imposent. D'abord l'analyse ici portée est centrée sur les normes juridiques actuellement en vigueur dans l'ordre juridique interne et non sur les relations entre les acteurs institutionnels et la pratique concrète de ces normes⁸². Ensuite, les compétences étatiques en matière de financement des politiques éducatives, renvoyant notamment aux articles L. 211-1, L. 211-8 et D. 211-14 et s. du Code de l'éducation, ne seront que très succinctement abordées⁸³. Enfin, les compétences étudiées sont principalement celles détenues par

⁷⁸ MAYEUR J.-M., « La guerre scolaire, ancienne ou nouvelle histoire ? », Vingtième Siècle. Revue d'histoire, 1985, pp. 101-110.

⁷⁹ ORIZET H., « Le service public de l'éducation nationale sous la Troisième République », RFDA, 2021, p. 261.

⁸⁰ Nous entendons ici le terme de « compétence » comme « l'habilitation légale à agir pour les autorités administratives » selon la définition retenue par VAN LANG A., GONDOUIN G et INSERGUET-BRISSET V., Dictionnaire de droit administratif, Sirey, 2021, 8e éd., pp. 113-114

⁸¹ BOURDIEU P., « Esprits d'État, Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 96-07, mars 1993, p. 54, note de bas de page n° 10. Notons toutefois que P. Bourdieu utilise cette citation par rapport à la généralisation de l'éducation élémentaire au 19^e siècle.

⁸² Pour une analyse davantage centrée sur les relations concrètes entre les acteurs étatiques et locaux voir le dossier publié par *Carrefours de l'éducation*, 2021/1, n° 51, 244 p., mais aussi, REY O., « Décentralisation et politiques éducatives », Dossier d'actualité Veille et Analyses, Avril 2013, n° 83. De ces études découle notamment la croissance des partenariats entre les différents acteurs du monde scolaire.

⁸³ Pour une étude de ces questions, nous renvoyons à l'article, publié dans cette étude, BERTONI P., « Le service public de l'éducation nationale : un financement partagé ».

l'État central bien que, dans un souci de clarté, les compétences des organes déconcentrés soient parfois envisagées.

1. Une compétence étatique de principe en matière scolaire

L'article L. 211-1 du Code de l'éducation pose le cadre de la compétence étatique en matière d'éducation scolaire. Il dispose en son premier alinéa que « l'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent Code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public ». Le législateur érige ainsi l'éducation en un véritable service public⁸⁴. Surtout, en consacrant le caractère « national » de ce dernier, il confère toute légitimité à l'État pour le gérer : le « national » étant, dans les systèmes d'États-nation, la chose de l'État, le service public de l'éducation nationale devrait logiquement relever de celui-ci⁸⁵. La centralité étatique est d'ailleurs confirmée par la précision légale selon laquelle le fonctionnement et l'organisation de ce service public sont « assurés par l'État ».

La place que confère l'article précité aux collectivités territoriales en matière scolaire ne fait que confirmer la prédominance de la compétence étatique. Il considère effectivement que l'État est compétent « sous réserve de compétences attribuées aux collectivités territoriales ». Autrement dit, les compétences dévolues aux collectivités territoriales relèvent de l'exception puisque, dans le silence de la loi, l'organisation et le fonctionnement du service public scolaire sont assurés par l'État. D'ailleurs, en précisant que les compétences attribuées aux collectivités territoriales permettent de les « associer au développement de ce service », le législateur marque leur caractère secondaire, l'usage du verbe « associer » laissant transparaître que les collectivités s'ajoutent à l'acteur premier : l'État.

Ainsi, le principe légal dirigeant la répartition des compétences en matière scolaire entre l'État et les collectivités territoriales est clair : l'État dispose d'une compétence de principe et les collectivités de compétences complémentaires. Pour autant, la participation des collectivités territoriales au service public de l'éducation nationale n'est pas à négliger. Le juge administratif n'hésite par exemple pas annuler pour irrégularité les arrêtés préfectoraux fermant des collèges sans avoir recueilli l'accord du conseil général propriétaire de l'établissement⁸⁶.

2. La construction d'un socle commun à tous les élèves

Les compétences accordées à l'État en matière scolaire ont abouti à la production d'un système unifié sur l'ensemble du territoire français. Il a ainsi imposé des conditions d'apprentissages (2.1) et des contenus d'enseignement (2.2) commun à l'ensemble des élèves.

⁸⁴ Concernant la construction, par le discours juridique, d'un véritable service public de l'éducation nationale, v. LIGNIERESP., « Du discours performatif au discours déclaratif de l'État – à propos de la thèse d'Hélène ORIZET sur le service public de l'éducation nationale », *Chemins Publics*, 16 avril 2021. Plus concrètement, le Conseil d'État fait découler des conséquences juridiques à cette qualification de « service public ». V. par exemple CE 13 févr. 1987, *M. Touchebœuf et Mme Royer*, nos 62008 et 62009 A.

⁸⁵ Au sujet du caractère national du service public de l'Éducation nationale v. FRIER P.-L., « Les transferts de compétences dans les secteurs de la formation professionnelle, de l'éducation et de la culture », *AJDA*, 2004, p. 1984.

⁸⁶ CAA Nantes, 29 juin 2001, no 00NT01874.

a. La maîtrise des conditions d'apprentissage.

L'État dispose de compétences lui permettant d'organiser la vie scolaire et d'imposer à l'ensemble des élèves d'un même niveau scolaire un cadre de vie commun. Ainsi, chaque année, le ministre de l'Éducation nationale adopte un décret précisant le calendrier de l'année scolaire à venir⁸⁷. Il est également compétent pour déterminer les rythmes scolaires, c'est-à-dire qu'il fixe la durée maximale du nombre d'heures pouvant être travaillées chaque semaine par les élèves et il répartit le nombre de jours scolaires dans une semaine⁸⁸. L'État maîtrise aussi les rythmes devant être respectés au sein d'une journée d'école. Au niveau maternel et élémentaire, par exemple, les demi-journées comptent un nombre maximum de 3h30 d'enseignement et la pause méridienne ne peut être inférieure à 1h30⁸⁹. Bref, par-delà l'état actuel du droit, on perçoit la centralité de l'État en matière de temporalité scolaire. Or, cette compétence est particulièrement politique. Concrètement elle assure une rythmique journalière commune à tous les élèves ; théoriquement elle permet à l'État d'agencer l'ordre social en imposant sa propre perception du temps⁹⁰.

Le travail d'unification des conditions d'apprentissage mené par l'État s'exprime aussi par la structuration des voies scolaires car il organise seul les parcours de formation. L'article L. 311-1 du Code de l'éducation précise à ce propos que « la scolarité est organisée en cycles pour lesquels sont définis des objectifs et des programmes nationaux ». Puis il ajoute que c'est au Gouvernement de fixer « le nombre des cycles et leur durée [...] par décret »⁹¹ ainsi que l'organisation et le contenu des formations⁹². De la même façon, l'organisation des voies de formation dans les lycées sont fixées par décret⁹³.

Or, cette organisation n'est pas neutre socialement. Elle porte en elle-même la conception étatique de la division scolaire et professionnelle et elle participe à la reproduction sociale découlant des choix d'orientation⁹⁴.

⁸⁷ L. 521-1 du Code de l'éducation. Notons tout de même que ce calendrier peut être adapté par les recteurs d'académie (D. 521-1 et D. 521-2 du Code de l'éducation).

⁸⁸ Actuellement, l'article D. 521-10 fixe la durée de la semaine scolaire à « vingt-quatre-heures d'enseignements pour tous les élèves » et il considère que ces heures sont réparties sur « neuf demi-journées ». Les articles 521-11 et s. prévoient les conditions dans lesquelles des adaptations à ces principes sont envisageables. Notons toutefois que des particularismes existent pour les académies de Corse et d'outre-mer (D. 521-6 à 521-7 du Code de l'éducation). L'importance de cette compétence transparaît au travers des nombreux conflits sociaux que pose régulièrement les réformes des rythmes scolaires. V. par exemple l'article de LE FOLL (C.), « 4 jours d'école ou 4 jours et demi ? La (nouvelle) réforme des rythmes scolaires en 5 questions », *Le monde*, mis en ligne le 4 septembre 2017, https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/07/20/quatre-jours-d-ecole-ou-quatre-jours-et-demi-la-nouvelle-reforme-des-rythmes-scolaires-en-5-questions_5162828_4355770.html.

⁸⁹ D. 521-10 du Code de l'éducation

⁹⁰ Voir à ce sujet BOURDIEU P., *Sur l'État, cours au collège de France 1989-1992*, Seuil, 2012, p. 19.

⁹¹ Actuellement la scolarité est organisée en quatre cycle s'étalant de la petite section de maternelle à la troisième par le décret n° 2013-682 du 24 juillet 2013 relatif aux cycles d'enseignement à l'école primaire et au collège.

⁹² L. 311-2 du Code de l'éducation.

⁹³ Actuellement c'est l'article D. 333-2 du Code de l'éducation qui distingue trois voie de formations : la voie générale, la voie technologique et la voie professionnelle.

⁹⁴ Sur les conséquences de cette structuration en matière de reproduction sociale, v. STEVANOVIC B., « L'orientation scolaire », *Le Télémaque*, 2008/2, n° 34, pp. 9-22.

b. Le contrôle des contenus scolaires

L'article L. 122-1-1 du Code de l'éducation dispose que « la scolarité obligatoire doit garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture ». Et l'article L. 211-1 du même code confère à l'État la mission d'élaborer ce « socle commun » puisqu'il lui accorde la compétence pour fixer « les programmes nationaux » et pour organiser et fixer les « contenus des enseignements ». L'État définit en conséquence, pour chaque échelon scolaire, des « connaissances et [d]es compétences qui doivent être acquises au cours du cycle et [d]es méthodes qui doivent être assimilées »⁹⁵. Ce faisant il est à même de garantir l'égalité entre les élèves tout en travaillant à constituer une identité commune autour des valeurs qu'il estime fondamentales⁹⁶. D'ailleurs, la dimension politique du choix des programmes est telle que le Conseil d'État n'exerce sur ceux-ci qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation⁹⁷. Il a également considéré que seul le ministre de l'Éducation peut définir, pour chacune des formations scolaires, le contenu des enseignements⁹⁸.

En outre, l'État est le seul compétent pour définir et délivrer les diplômes nationaux⁹⁹. Il dispose donc d'un monopole dans la sanction des parcours scolaires. Ce faisant il impose les compétences et savoirs minimaux devant être, selon lui, acquis pour obtenir une reconnaissance sociale et juridique. L'importance de ce pouvoir s'explique par la valeur politique des diplômes. Ils sont de puissants marqueurs symboliques comme en attestent les mouvements sociaux accompagnant les réformes du brevet ou, plus régulièrement, du baccalauréat. Ils créent en effet des formes étatisées de « rite d'institution »¹⁰⁰ dont aucun ne veut être exclu tant ils représentent des repères marquant du savoir dans notre société.

3. La maîtrise du déploiement du service public de l'éducation nationale

L'éducation nationale a été érigée en véritable service public. Or, la gestion de ce dernier, qu'il s'agisse de ses agents (3.a) ou de son organisation matérielle (3.b) relève principalement de la compétence étatique.

a. La gestion des dépositaires de l'autorité et du savoir

Alors que la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de services a été transférée aux collectivités territoriales, l'État demeure compétent pour le recrutement et la gestion des personnels enseignants et de direction¹⁰¹. En conséquence, la charge financière liée à la rémunération de ces

⁹⁵ L. 311-3 du Code de l'éducation. À titre d'exemple, concernant les programmes de l'école maternelle v. <https://www.education.gouv.fr/programmes-et-horaires-l-ecole-maternelle-4193>.

⁹⁶ Pour une lecture plus politique de la construction des programmes scolaires v. RAULIN (D.), *Les programmes scolaires, des disciplines souveraines au socle commun, Rapp du CNP, Retz*, 1994, 191 p.

⁹⁷ CE, 4 juillet 2018, n° 392400.

⁹⁸ CE, 24 novembre 1982, n° 29521 et CE, 11 février 2004, n° 248224. Il a également adopté cette solution pour l'organisation des enseignements au collège dans un arrêt du 29 juillet 1998, n° 180803.

⁹⁹ L. 211-1 du Code de l'éducation.

¹⁰⁰ Sur les rites d'institution, v. BOURDIEU P., *Sur l'État, cours au collège de France 1989-1992*, Seuil, 2012, pp. 1289 et s.

¹⁰¹ L. 211-1 du Code de l'éducation.

agents pèse sur l'État¹⁰². Par-delà la contrainte financière, cette compétence offre à l'État un réel outil de maîtrise du déploiement du service public de l'éducation nationale. En décidant seul de l'affectation des agents administratifs et des enseignants, l'État peut, en pratique, fermer des classes voire des établissements. À cet égard, il a été précisé que l'État est le seul compétent pour affecter des emplois d'instituteurs dans le département même si cette affectation aboutit à la fermeture de l'école d'où l'enseignant était retiré¹⁰³. Le Conseil d'État a, quant à lui, rappelé que le retrait d'un emploi d'instituteur par l'État, aboutissant à la fermeture d'une classe ou d'une école primaire ou maternelle n'était pas subordonné à une délibération du conseil municipal¹⁰⁴. De la même façon, concernant le personnel administratif, un tribunal administratif a considéré que la suppression d'un poste de conseiller principal d'éducation en collège n'est pas illégale dès lors qu'un tel emploi n'est pas une obligation légale. Le même tribunal a d'ailleurs refusé de suspendre l'exécution de la décision précitée alors même que les requérants faisaient mention de la particularité de l'établissement (présence d'une classe Section d'enseignement général et professionnel adapté – Segpa – dans un canton rural défavorisé)¹⁰⁵. Bref, la jurisprudence appuie les textes en protégeant les pouvoirs de l'État.

Pour autant, le juge administratif montre un grand pragmatisme vis-à-vis des responsabilités pesant sur l'État du fait de cette compétence. Ainsi, une Cour administrative d'appel a fait preuve de souplesse en considérant que l'État n'a pas à prendre en charge la rémunération des enseignants intervenant dans le cadre des classes à horaires aménagés¹⁰⁶. En revanche, un tribunal administratif a retenu la responsabilité de l'État pour défaut d'organisation du service public de l'éducation du fait d'une blessure subie par un enfant lors de la récréation. Il considérait que la blessure résultait d'un manque de personnel pour assurer la surveillance¹⁰⁷.

b. L'organisation du service public scolaire

L'organisation et le déploiement du service public de l'éducation nationale sont en grande partie maîtrisés par l'État. Comme il vient de l'être étudié, en dirigeant l'affectation des enseignants et des personnels de direction, celui-ci a la mainmise sur l'existence et la disparition des établissements scolaires et des classes. Pourtant, les textes légaux font preuve d'une légère ambiguïté. L'article L. 2121-30 dispose effectivement que « le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département ». On retrouve ses pendant au niveau du conseil départemental avec la construction des collèges (L. 213-2 du Code de l'éducation) et au niveau du conseil régional pour la construction des lycées (L. 214-5 du Code de l'éducation). Il semblerait ainsi logique que les collectivités disposent d'une compétence partagée avec l'État dans la création et la suppression des établissements scolaires. Toutefois, la jurisprudence a tranché en faveur d'une compétence exclusive de l'État. Une Cour administrative d'appel a considéré que les collectivités n'ont aucunement droit de

¹⁰² L. 228-1 du Code de l'éducation. Cet article rappelle également que l'État est en charge de la rémunération d'autres types de personnel au sein des lycées et des collèges.

¹⁰³ CAA de Marseille, 8 décembre 2014, n°12MA03514.

¹⁰⁴ CE, 5 mai 1995, n° 149607.

¹⁰⁵ TA de Toulouse, 18 juin 2009, n° 0902698.

¹⁰⁶ CAA Douai, 3 décembre 2020, n° 19DA01793.

¹⁰⁷ TA Paris, 27 novembre 2015, n°s 1402998 et 14109000

regrouper plusieurs écoles présentes sur leur territoire dès lors que ce regroupement aurait pour effet de modifier l'affectation des enseignants, relevant de la seule compétence étatique¹⁰⁸.

En outre, l'État a créé des systèmes scolaires dérogatoires relevant de la compétence exclusive de ministères autres que celui de l'éducation nationale. Ainsi, l'enseignement agricole¹⁰⁹, l'enseignement maritime¹¹⁰ et l'enseignement militaire¹¹¹ connaissent un régime de droit spécifique et relèvent respectivement de la compétence du ministère de l'Agriculture, de celui de la Mer et du ministère de la Défense¹¹². La création de ces systèmes parallèles confirme la capacité qu'a l'État de modeler l'organisation du système scolaire selon des considérations politiques et ses propres intérêts.

Enfin, l'action étatique dans l'organisation du service public de l'éducation nationale s'exprime parfois par une action plus directe de l'État. Celui-ci dirige par exemple directement un certain nombre d'établissements spécifiques dont l'article D. 211-12 fixe la liste. Il exerce aussi sa responsabilité auprès d'établissements spécifiques¹¹³. Il dispose également d'une compétence pour organiser l'éducation prioritaire. Par exemple, le Conseil d'État a considéré que le ministre est compétent pour fixer, par un arrêté, « la liste des établissements publics têtes de réseaux participants au programme "Réseau d'éducation prioritaire" (REP) »¹¹⁴. Il identifie les territoires nécessitant des moyens accrus et veille à le leur apporter. Enfin, l'État est compétent pour imposer ses priorités aux établissements en matière d'enseignements. Il peut imposer aux communes, par l'intermédiaire de l'inspecteur d'académie, la mise en place d'un programme d'enseignements de langue et de culture d'origine dans une école dont celle-ci a pourtant la charge¹¹⁵. Ce faisant, l'État organise de façon relativement autoritaire, et selon ses propres intérêts, le déploiement du service public de l'éducation nationale.

c. Une compétence de contrôle et d'évaluation

La décentralisation des compétences en matière scolaire n'a pas toujours abouti à une disparition intégrale de l'État. Dans certaines hypothèses, il continue à intervenir en amont de toute décision locale afin d'engager des procédures de concertation. Ainsi la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 précise en son article 14 que « dans les zones de revitalisation rurale visées à l'article 1465 A du Code général des impôts, les services compétents de l'État engagent, avant toute révision de la carte des formations du second degré, une concertation, au sein du conseil académique de l'éducation nationale ou, pour les formations assurées en collège, au sein du conseil départemental de l'éducation nationale, avec les élus et les représentants des collectivités territoriales, des professeurs, des parents d'élèves et des secteurs économiques locaux concernés par cette révision ». En outre, dans divers cas, l'État intervient au titre d'une compétence consultative. Ainsi, l'article L. 2121-30 du Code de l'éducation dispose que « le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et

¹⁰⁸ CAA Nantes, 29 juin 2010, *Préfet d'Ille-et-Vilaine*, n° 10NT00159.

¹⁰⁹ L. 811-1 du Code rural et de la pêche maritime.

¹¹⁰ R. 432-1 du Code de l'éducation.

¹¹¹ R. 425-2 et s. du Code de l'éducation.

¹¹² Pour davantage d'information à ce sujet, v. MATTA-DUVIGNAU (R.), « Administrations centrales hors éducation nationale et enseignement supérieur », in *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, Mare & Martin, 2021.

¹¹³ L. 211-5 du Code de l'éducation.

¹¹⁴ V. CE, 1^{er} juin 2018, n° 392196, *AJDA*, 2018, p. 1128.

¹¹⁵ CAA de Lyon, 12 décembre 2015, n° 13LY01400

maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département ». De la même façon, au niveau des collèges, le président du conseil départemental « peut autoriser l'utilisation de locaux et d'équipements scolaires des collèges, pendant les heures ou les périodes au cours desquelles ils ne sont pas utilisés pour les besoins de la formation initiale et continue, par des entreprises, par des organismes de formation et, pour les besoins de l'éducation populaire, de la vie citoyenne et des pratiques culturelles et artistiques, par des associations » mais « cette autorisation est subordonnée à la passation d'une convention entre le représentant du département ou de la collectivité territoriale de Corse »¹¹⁶. Bref, le retrait de l'État n'est ici que relatif. Celui-ci demeure plus ou moins présent dans une grande partie des compétences décentralisées afin de ne jamais perdre complètement la main sur les différentes facettes du service public de l'éducation nationale. Enfin, l'État exerce un contrôle, au titre de l'article L. 441-1 du Code de l'éducation sur la création d'établissement d'enseignements privés. Celle-ci est soumise à un régime de déclaration préalable et le représentant de l'État peut s'opposer, sous certaines conditions, à l'ouverture de l'école¹¹⁷.

Plus globalement, l'État dispose d'une compétence d'évaluation des politiques publiques menées en matière scolaire¹¹⁸. Sans être spécifique au domaine scolaire¹¹⁹, cette compétence lui offre les moyens de contrôler la bonne application et l'efficacité des politiques publiques éducatives sur tout le territoire français. Ici, l'État n'est plus directement un « décideur » mais en opérant une mission de « contrôle » il dirige et soumet les collectivités territoriales à ses propres priorités. Une étude de terrain pourrait éclairer la pratique concrète de ces compétences et permettre de déterminer si l'État en use pour imposer sa grille de lecture ou afin de faire discuter les différents échelons politiques pour mener au mieux les politiques éducatives.

B. Les compétences étatiques transférées au niveau déconcentré

L'État assume donc en matière éducative, dans le cadre de ses compétences, des missions qui comprennent : la définition des voies de formation, la fixation des programmes nationaux, l'organisation et le contenu des enseignements ; la définition et la délivrance des diplômes nationaux et la collation des grades et titres universitaires ; le recrutement et la gestion des personnels qui relèvent de sa responsabilité ; la répartition des moyens qu'il consacre à l'éducation, afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public ; le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif (Code de l'éducation, art. L. 211-1).

C'est donc dans ce cadre, à la fois précis et large, que les services déconcentrés de l'éducation nationale exercent leurs attributions. Ces lignes se donnent pour objectif de présenter le système de répartition de l'exercice des compétences des services déconcentrés : seront donc abordés, respectivement, l'architecture institutionnelle spécifique d'exercice des attributions (1) puis les autorités administratives chargées de le mettre en œuvre, à savoir les recteurs (2) et les directeurs académiques des services départementaux (3).

¹¹⁶ L. 213-2-2 du Code de l'éducation.

¹¹⁷ À ce sujet, V. F. DARGENT, « L'enseignement privé hors contrat mais pas hors contrôle », *AJDA*, 2019, p. 216.

¹¹⁸ L. 211-1 du Code de l'éducation. Au sujet de cette compétence, v. PONS (X.), *L'évaluation des politiques éducatives*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2011, 128 p.

¹¹⁹ L'évaluation des politiques publiques est au cœur de la logique étatique actuelle comme en témoigne l'étude annuelle du Conseil d'État de 2020, *Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques*.

1. Un système spécifique d'exercice des compétences : la gouvernance académique

Alors que l'administration civile de l'État a pour circonscription de droit commun le département, les services déconcentrés de l'éducation nationale forment une très importante exception, puisqu'ils sont organisés sur une base géographique différente, nettement plus étendue et conduisant à une logique de forte déconcentration au profit de leur chef, *le recteur*. Cette grande circonscription – l'Académie – nécessite à l'évidence une administration adaptée, assurant à la fois le respect de la cohérence des politiques éducatives développées au niveau national et l'adaptation aux particularismes locaux. Aujourd'hui, l'organisation des services déconcentrés relève principalement de trois textes réglementaires : le décret du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique, le décret du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques et, dernièrement, le décret du 20 novembre 2019 relatif à l'organisation des services déconcentrés des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. L'ampleur des réformes engagées impose une gouvernance plus lisible et plus efficace dans les territoires à travers : une meilleure articulation entre tous les niveaux d'administration territoriale ; une cohérence renforcée avec la carte des régions administratives et, enfin, une meilleure prise en compte des spécificités des territoires¹²⁰.

La compétence et les missions des services dépendant des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation s'exercent ainsi à l'intérieur des régions académiques et des académies.

a. La région académique : cadre régional de l'action des services de l'État

Afin d'adapter l'organisation des services déconcentrés des ministères chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche au nouveau cadre de l'organisation territoriale issu de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, le décret du 10 décembre 2015 a créé des *régions académiques*, dont les périmètres correspondent à ceux des régions mises en place au 1^{er} janvier 2016. Ce choix d'organisation permet de maintenir un cadre cohérent adapté à la gestion du premier service public de l'État. La région académique constitue désormais l'échelon de mise en cohérence des politiques éducatives régionales en particulier pour les questions requérant une coordination avec la région ou le préfet de région. La France est donc divisée en dix-huit régions académiques, chacune étant composée d'une ou de plusieurs circonscriptions académiques (Code l'éducation., art. R. 222-1). L'article R. 222-2 du Code de l'éducation détermine le ressort territorial de chaque région académique. Les territoires et les effectifs académiques sont, dans les faits, fort disparates. Une spécificité structurelle se superpose désormais à ces disparités territoriales. Dix-huit régions académiques dont le territoire correspond à celui des nouvelles grandes régions ont été créées et structurées par les décrets n° 2015-1616 du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques, n° 2017-1543 du 6 novembre 2017 relatif aux attributions des recteurs de région académique et n° 2019-1200 du 20 novembre 2019 relatif à l'organisation des services déconcentrés.

¹²⁰ MATTA-DUVIGNAU R., « La gouvernance académique », in *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, tome 1, Mare & Martin, 2021.

b. L'Académie, circonscription administrative de référence de l'éducation nationale

En application de la loi du 10 mai 1806 instituant l'Université impériale, le décret organique du 17 mars 1808 avait divisé le territoire en vingt-neuf académies dont la circonscription correspondait exactement au ressort d'une cour d'appel. C'est sous la Ve République que plusieurs modifications ont eu lieu, notamment pour harmoniser les circonscriptions académiques avec celles d'action régionale. Ce principe, posé par le décret du 12 décembre 1961, entraînera un remodelage de la carte des académies, désormais effectué par voie réglementaire¹²¹. La carte académique est aujourd'hui claire : 30 académies quadrillent le territoire national, métropolitain et ultra-marin. Sous réserve des compétences du recteur de région académique, la circonscription académique continue d'être administrée par un *recteur d'académie*.

c. À l'échelon départemental, les services de l'Éducation nationale sont rassemblés au sein de la *Direction des services départementaux de l'Éducation nationale (DSDEN)*.

Leur organisation varie d'un département à l'autre¹²². Ces directions sont chargées de la mise en œuvre de l'action éducatrice et de la gestion des personnels et des établissements qui y concourent dans le cadre de l'application de la stratégie académique.

d. À l'échelon extrême en matière de proximité se trouvent naturellement les établissements scolaires et les écoles.

Les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) constituent les principaux lieux de contact entre l'Éducation nationale et les familles, parachevant le dispositif de maîtrise institutionnelle et administrative du territoire.

2. Le(s) recteur(s)

L'Éducation nationale dispose, à travers les recteurs d'académie, d'autorités dédiées, chacune d'entre elles ayant en responsabilité, sous l'autorité du ministre, une vaste partie du territoire national dont elle assure le pilotage pédagogique, administratif et financier. Le recteur¹²³, création napoléonienne, dirige, au nom de l'État, une circonscription au sein de laquelle sont pilotés l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur. Alors que le préfet bénéficie d'affectations successives dans le corps

121 L'organisation des académies ne constitue pas un principe fondamental de l'enseignement, un décret est suffisant (Constitution. art. 37 al. 2).

122 Dans les régions académiques de La Réunion, de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de Mayotte, c'est le recteur qui exerce les fonctions de directeur des services départementaux de l'éducation nationale.

123 cf. DEBBASCH R., « Le recteur », *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, tome 1, *op. cit.* Voir également : ALLARD M., *Essai sur la fonction rectorale*, Thèse droit, 1971 ; CONDETTE J.-F., *Les recteurs d'académie en France*, 3 vol., INRP 2006-2009 ; (*dir.*) CONDETTE J.F et LEGOHEREL H., *Le Recteur d'Académie. Deux cents ans d'histoire*, Cujas, 2008 ; CHEVALIER M., « La fonction rectorale. La fin des recteurs inamovibles », *Revue administrative*, 1977, p. 9 ; GERARD P., « Le recteur d'académie », *AJDA*, 1996, p. 836 & « Le recteur et son académie », *Mélanges Grégory*, Eska, 2013 ; TOULEMONDE B., « Les "recteurs universitaires", une espèce en voie de disparition ? », *AJDA*, 2010, p. 1617 & « La fonction rectorale depuis 1945 : une profonde transformation », *RDP*, 2010, p. 1345.

préfectoral, le recteur n'accède pas à un corps. En principe fonctionnaire, il est placé en position de détachement de son corps d'origine.

La Constitution du 27 octobre 1946 prévoit la nomination des recteurs par le président de la République en conseil des ministres. La Constitution du 4 octobre 1958 confirme cette procédure mais leur inamovibilité de fait cesse en 1967. À partir de 1981, la répétition des alternances politiques multiplie les changements de recteurs. Ces derniers prennent effet immédiatement. Seules quelques individualités parviennent, en changeant d'académie, à se forger des carrières. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ses objectifs chiffrés de résultats et ses indicateurs de performance ont fait du recteur un opérateur, responsable de budgets opérationnels de programme académiques (BOPA) dans lesquels lui sont délégués les emplois et les crédits correspondants à ses missions. Ainsi, le recteur doit mobiliser des équipes et des moyens autour d'objectifs partagés pour inscrire son académie dans une dynamique de progrès. Son cœur de mission est le contenu et l'organisation de l'action éducatrice, ainsi que la gestion des personnels et des établissements y concourant (Code de l'éducation, art. R 222-25). À la fois profondément spécifique et totalement centrale, la compétence académique s'exerce en cohérence avec les autres politiques de l'État.

Le recteur reçoit une avalanche d'instructions écrites et orales et rend régulièrement compte de la mise en œuvre de la politique ministérielle. Une lettre de mission lui fixe des objectifs. Malgré les incessantes injonctions ministérielles, parfois contradictoires, la volatilité des réformes et les impératifs gestionnaires croissants, un projet académique doit émerger. Il décline les priorités nationales et les adapte aux spécificités locales, le tout en prenant en considération le fait que depuis la décentralisation¹²⁴, le recteur a perdu un nombre conséquent de ses attributions originelles.

a. Le recteur de région académique

Dans chaque région académique, le *Recteur de région académique* fixe les orientations stratégiques des politiques de la région académique pour l'ensemble des compétences relevant des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (R. 222-16). Il est le garant, au niveau régional, de la cohérence des politiques publiques des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Les compétences du recteur de région académique sont nombreuses. L'article R. 222-24-2 du Code de l'éducation détermine l'ampleur de ses compétences. Sous réserve des attributions dévolues au préfet de région et au préfet de département, et sans préjudice des compétences dévolues aux recteurs d'académie par le présent code ou par toute autre disposition, le recteur de région académique prend les décisions dans les matières entrant dans le champ de compétences des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, de la jeunesse, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports. Pour l'accompagner dans ses fonctions, le recteur de région académique peut en outre, toujours sous réserve des compétences allouées au préfet, créer un certain nombre de services régionaux. À ce titre, il exerce les compétences suivantes : définition du schéma prévisionnel des formations des établissements publics d'enseignement du second degré ; formation professionnelle et apprentissage ; enseignement supérieur, recherche et innovation, à l'exception de la gestion des personnels ; information, orientation et lutte contre le décrochage scolaire, à l'exception des procédures d'orientation et d'affectation des élèves dans

¹²⁴ Cf. *supra* dans ce rapport, DE LA MORENA F. « Un contexte général : la territorialisation de l'action publique ».

l'enseignement du second degré ; service public du numérique éducatif ; utilisation des fonds européens ; politique des achats de l'État ; politique immobilière de l'État ; relations européennes, internationales et coopération ; politiques en matière de jeunesse, d'éducation populaire, de vie associative, d'engagement civique et de sports. Il est également important de souligner que le recteur de région académique n'est pas non plus limité dans les attributions qui sont expressément mentionnées dans le Code de l'éducation. En effet, il dispose d'un pouvoir d'initiative afin de « capter » les compétences des recteurs d'académie : pour toute question autre que celles relevant de ses attributions, le recteur de région académique peut proposer la mise en place de politiques communes au niveau régional et, à cet effet, la création d'un service régional chargé des missions concernées. Le service régional est créé sur proposition du recteur de région académique, après avis du comité régional académique, par arrêté ministériel. Le recteur de région académique exerce alors les compétences dévolues aux recteurs d'académie. Les compétences ainsi exercées par le recteur de région académique ne peuvent être déléguées à un recteur d'académie (Code de l'éducation, art. R. 222-24-6). Les compétences du recteur de région académique ne se bornent pas aux politiques éducatives, elles concernant également – nous ne ferons que le souligner ici – la gestion des personnels relevant du ministère de l'Éducation nationale (Code de l'éducation, art. R 222-24-7) : protection fonctionnelle, mais également défense des intérêts de l'État devant les juridictions compétentes (Code de l'éducation, art. R. 222-24-8 et -9).

Dans les régions académiques comportant plusieurs académies, le recteur de région académique a autorité sur les recteurs d'académie¹²⁵. Les décisions de ces derniers s'inscrivent dans les orientations stratégiques définies par le recteur de région. L'autorité du recteur de région sur les recteurs d'académie ne peut être déléguée. Huit recteurs de région académique deviennent ainsi des « vice-ministres » ayant autorité sur douze autres recteurs. En vertu du principe de subsidiarité, le recteur de région académique et le recteur d'académie effectueraient les seules tâches ne pouvant être réalisées à l'échelon inférieur. Il peut en outre évoquer, par arrêté publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de région, et pour une durée limitée, tout ou partie d'une compétence d'un ou des recteurs d'académie de la région, à des fins de coordination régionale. Dans ce cas, il prend la décision correspondante en lieu et place du recteur d'académie concerné. Il ne peut déléguer ce pouvoir d'évocation.

b. Le recteur d'académie

Dans le cadre de cette nouvelle organisation de la gouvernance académique, le recteur d'académie conserve malgré tout un certain nombre de compétences. Sous réserve des attributions dévolues au préfet, le recteur d'académie, pour l'exercice des missions relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice ainsi qu'à la gestion des personnels et des établissements qui y concourent, prend les décisions dans les matières entrant dans le champ de compétences du ministre chargé de l'éducation à l'échelon de l'académie et des services départementaux de l'éducation nationale (Code de l'éducation, art. R. 222-25). Par ailleurs, sous réserve des attributions dévolues au préfet pour la mise en œuvre des politiques relatives à la jeunesse, à l'éducation populaire, à la vie associative, à l'engagement civique et aux sports, le recteur d'académie agissant par délégation du recteur de région académique prend également les décisions y afférentes entrant dans le champ de son niveau de déconcentration. Le recteur d'académie peut être habilité à prendre certaines décisions concernant

¹²⁵ C'est l'une des préconisations du rapport de la mission Weil remis aux ministres en mars 2018.

l'organisation et le fonctionnement des établissements d'enseignement et d'éducation de son ressort, l'éducation des élèves, la vie scolaire, la promotion de la santé des enfants et des adolescents en milieu scolaire et l'aide de l'État aux élèves (Code de l'éducation, art. D. 222-27). Là encore, nous ne ferons que l'évoquer, mais le recteur d'académie dispose d'un certain nombre de compétences en matière de gestion des personnels relevant du ministère de l'Éducation nationale (Code de l'éducation, art. R. 222-34 et Livre IX) et de défense des intérêts de l'État devant les juridictions (Code de l'éducation, art. D. 222-35).

Le recteur doit mobiliser des équipes et des moyens autour d'objectifs partagés. Son cœur de mission est le contenu et l'organisation de l'action éducatrice, ainsi que la gestion des personnels et des établissements y concourant. À la fois profondément spécifique et totalement centrale, la compétence académique s'exerce en cohérence avec les autres politiques de l'État. Des problématiques comme l'égalité des chances, la prise en compte du handicap ou l'égalité femmes-hommes sont celles de l'École avant d'investir la société tout entière.

Nous reprendrons ici l'analyse de DEBBASCH, pour qui les enjeux de la fonction rectorale sont considérables et les responsabilités des recteurs extrêmement diverses, voire « écrasantes » :

Comme l'être humain en général, comme tout décideur, un recteur peut se tromper, déplaire ou cesser de plaire, mais il n'apparaît pas que le recteur napoléonien, qui a traversé les âges et les régimes, ait failli. Bien au contraire, sa fibre pédagogique, son sens du dialogue et son investissement administratif ont bien souvent pallié les rigidités du premier service public français et permis de faire fructifier les réformes, même les plus arides. Pour la cohésion et l'efficacité de notre système éducatif, souhaitons que la banalisation technocratique ne gagne pas cette fonction capitale.

3. Le directeur académique des services de l'éducation nationale

Le Directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN), placé sous l'autorité du recteur d'académie, exerce des fonctions à la fois administratives et pédagogiques. Dans un premier temps, s'il représente le recteur d'académie et le recteur de région académique dans ce département, il participe à la définition d'ensemble de la stratégie académique qui met en œuvre la politique éducative et pédagogique relative aux enseignements primaires et secondaires arrêtée par le ministre. Sous l'autorité du recteur, il met en œuvre la stratégie académique organisant l'action éducatrice dans les écoles, les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spécialisée de leur département. Sous l'autorité du recteur d'académie agissant par délégation du recteur de région académique, il participe à la mise en œuvre des politiques régionales dans leur département. Dans un second temps, toutefois, il n'en dispose pas moins d'une grande latitude d'action. Dans le cadre de l'organisation fonctionnelle et territoriale arrêtée par le recteur d'académie (Code de l'éducation, art. R. 222-19), le DASEN a autorité sur les services départementaux de l'éducation nationale, à l'exception de ceux de l'enseignement supérieur. De façon plus générale, le DASEN contrôle l'activité de tous les établissements scolaires de son département et en rend compte au recteur. Il applique la politique définie par ce dernier, qui lui donne à cet effet une délégation de signature. En conséquence, l'étendue de ses compétences varie en fonction de la répartition des tâches souhaitée par le recteur. Ainsi, contrairement aux préfets de département placés sous l'autorité du préfet de région, les DASEN n'ont pas de compétences propres. Ils ne représentent plus le ministre dans le département, mais le recteur d'académie (Code de l'éducation, art. R. 222-24).

Cette gouvernance académique permet de maintenir un cadre cohérent adapté à la gestion du premier service public de l'État. Si la région académique constitue l'échelon de mise en cohérence des politiques éducatives, la carte des DSDEN et des académies est conservée pour assurer un pilotage de proximité des établissements et la mise en œuvre des réformes pédagogiques tout en répondant aux contextes territoriaux et aux attentes des usagers, et des partenaires locaux. Au-delà des emprunts répétés aux textes relatifs à l'administration déconcentrée de l'État, il est possible d'observer que l'organisation de la gouvernance académique présente un système similaire. L'affirmation de la ligne hiérarchique et la clarification des rôles du recteur et de ses adjoints a eu un objectif clair : améliorer la gouvernance académique en donnant au système éducatif une organisation plus performante et plus fluide, en prise directe avec les réalités et les besoins du terrain.

C. Les compétences des collectivités territoriales en matière d'enseignement

Depuis le début des années 1980, l'État a engagé une opération de décentralisation des compétences qui a renforcé le poids des collectivités locales, notamment en ce qui concerne l'enseignement.

La commune, le département et la région participent ainsi au fonctionnement de l'éducation nationale et ces collectivités se sont vu confier différentes compétences, certaines obligatoires, d'autres facultatives. Si l'on devait résumer très schématiquement les effets de cette décentralisation des compétences en matière d'enseignement, il est possible d'affirmer que revient, tout d'abord, aux collectivités la responsabilité du fonctionnement matériel (hors dépenses des personnels) et de l'investissement. Les collectivités reçoivent, à ce titre : une part de la dotation générale de décentralisation, une dotation d'investissement ; une dotation régionale d'équipement scolaire pour les lycées et établissements assimilés ; la dotation départementale d'équipement des collèges pour les départements. En d'autres termes, les communes assurent la charge des écoles, les départements celles des collèges et les régions celles des lycées et des établissements spéciaux (enseignement agricole et autres...).

Mais au-delà de ces lieux communs, il est possible, dans les lignes qui suivent, de proposer, d'abord, un aperçu général des compétences respectives des collectivités, ensuite, un focus plus spécifique sur les compétences de la collectivité régionale.

1. Panorama des compétences des collectivités territoriales

Pour appréhender le champ d'application des collectivités territoriales en matière d'enseignement, il convient de se référer au Code de l'éducation, et plus spécifiquement au *Livre de II* de la *Première partie* de la partie législative du code. Au sein de ce Livre II se trouve un **Titre Ier** relatif à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales. Plus spécifiquement, ce sont les articles L.211-1 à L.217-1 qui constituent la base et le socle de la clé de répartition des compétences entre les autorités étatiques (centrales et déconcentrées) et les autorités décentralisées.

Nous n'avons aucunement pour projet, ni pour souhait, de reprendre *in extenso* l'ensemble des articles du code. Nous proposerons, simplement, un tableau récapitulatif des principales compétences, lui-même proposé par le ministère de l'Éducation nationale.

Tableau 1 : Répartition des principales compétences selon le type d'établissement scolaire

Domaines de compétences	École	Collège	Lycée
Enseignement : définition des programmes	État	État	État
Diplômes : définition et délivrance	/	État	État
Investissement : (construction, reconstruction) et fonctionnement matériel	Commune	Département	Région
Fonctionnement pédagogique : acquisition de matériel pédagogique	Commune	État	État
Gestion des personnels enseignants : recrutement, formation, rémunération, etc.	État	État	État
Gestion des personnels administratifs, techniques, de santé : recrutement, formation, rémunération, etc.	État	État	État
Gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service : recrutement, formation, rémunération, etc.	Commune	Département	Région

Dans la mesure où, aujourd'hui, la décentralisation administrative confère aux régions des prérogatives de plus en plus importantes, il paraît indispensable de proposer un bref tour d'horizon sur les compétences de ces dernières.

2. Focus : les régions et l'enseignement scolaire

Les compétences régionales¹²⁶ sont principalement énumérées aux articles L.214-1 à L.214-19 du Code de l'éducation. Il est possible de synthétiser ces responsabilités :

- constructions et travaux dans les lycées d'enseignement général, technologique et professionnel ;
- subventions pour leurs dépenses d'équipement et de fonctionnement ;
- recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service des lycées ;
- organisation des activités éducatives, sportives et culturelles dans les locaux scolaires ;
- financement partiel des établissements universitaires ;
- politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

Toutefois, pour comprendre la réalité des attributions régionales dans ces matières, un tour d'horizon semble nécessaire.

a. Une compétence ancienne et traditionnelle : la gestion des bâtiments scolaires

Tout le monde, ou presque, le sait : la région a en charge les bâtiments des lycées. La loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales est venue modifier la conception de la propriété concernant les bâtiments scolaires. En effet, il a été prévu que pour les régions, les biens immobiliers des lycées appartenant à l'État leurs soient transférés en pleine propriété à titre gratuit. Selon l'article L.214-6 du Code de l'éducation, la région a donc la charge des lycées : elle en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. Pour la

¹²⁶ cf. MATTA-DUVIGNAU R., « L'enseignement et la formation, quasi-absents des programmes pour les élections régionales », in *Les Surligneurs*, 3 juin 2021, <https://lessurligneurs.eu/lenseignement-et-la-formation-quasi-absents-des-programmes-pour-les-elections-regionales/>

construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations ainsi que l'équipement de ces établissements, la région peut confier à l'État, dans les conditions définies par les articles 3 et 5 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage public et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, l'exercice, en son nom et pour son compte, de tout ou partie de certaines attributions de la maîtrise d'ouvrage. Dans ce cas, la région bénéficie du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des dépenses d'investissement correspondantes. En outre, en vertu de l'article L.214-4 Code de l'éducation, la région a également en charge les équipements nécessaires à la pratique de l'éducation physique et sportive pour les lycées. Enfin, il résulte de cette charge une conséquence très importante : en tant que propriétaire de l'ouvrage public, la région est responsable cas de dommages de travaux publics ou d'accident du fait d'un défaut d'entretien des bâtiments ou installations. Cette responsabilité peut être administrative (responsabilité pour faute) mais aussi pénale (si infraction il y a) pour les élus locaux.

b. Un nouveau défi depuis 2004 : la gestion des ressources humaines

Les établissements secondaires ont à leur service des personnels qui entretiennent les bâtiments et participent à leur bon fonctionnement. Ces fonctionnaires, jadis appartenant à l'État, sont devenus par la suite fonctionnaires territoriaux. L'article 82 de la loi du 13 août 2004 confie aux régions de nouvelles missions et notamment celle du recrutement et de la gestion des personnels dits « techniciens ouvriers de service » (TOS) (L. 214-6-1 du Code de l'éducation). Ainsi, les missions d'accueil, de restauration, de magasinage et d'entretien dans les lycées sont effectuées par ces agents pour le compte des régions. La plupart de ces agents (principalement titulaire, mais aussi de très nombreux contractuels) relèvent de la catégorie C. Il appartient donc à la région de développer sa propre politique de ressources humaines en la matière. Pour mener à bien cette compétence, elle bénéficie d'une augmentation substantielle de la dotation générale de décentralisation versée aux collectivités territoriales et d'une compensation financière complémentaire, mise en avant par le législateur dans la loi de 2004.

c. Une compétence chipée au département : les transports scolaires

L'article 15 de la loi NOTRe (loi portant nouvelle organisation territoriale de la République) a transféré aux régions les compétences historiquement exercées par les départements en matière de transports non urbains. De ce fait, les régions sont devenues des autorités organisatrices de transports (AOT) au sens de l'article L.3111-1 du Code des transports. Les régions en sont ainsi chargées, de manière effective, depuis le 1^{er} septembre 2017. L'article L.3111-9 du Code des transports offre aussi la possibilité aux régions qui décideraient de ne pas prendre en charge elles-mêmes la compétence relative aux transports scolaires de la confier, par convention, en tout ou partie, au département ou à des communes, à des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement, des associations de parents d'élèves et des associations familiales cette compétence. L'article L. 1221-12 du Code des transports prévoit en outre que le service a vocation à être financé par les usagers, mais qu'il peut l'être aussi par la collectivité. S'agissant de la fixation des tarifs du transport scolaire, cette responsabilité revient désormais à la région, sur la base de critères objectifs au sens de la jurisprudence administrative.

d. Des compétences en lien avec sa mission économique et professionnelle

Dans un premier temps, les régions ont la responsabilité des centres de formation des apprentis (CFA) et des établissements professionnels (L. 214-6 du Code de l'éducation). Elles assurent la rénovation, la construction, la reconstruction et les grosses réparations de ces établissements. La région est substituée à l'État pour créer les CFA. Ainsi, aujourd'hui, leur création fait l'objet de conventions conclues entre les conseils régionaux et des partenaires tels que les chambres de commerce, de métiers ou d'agriculture, les établissements d'enseignement publics ou privés sous contrat, les entreprises, les associations, etc. Ces conventions fixent les modalités d'organisation administrative, pédagogique et financière du CFA. C'est dans le Code du travail (L. 6121-1 du Code du travail) que se trouvent des précisions sur le rôle des régions en matière d'apprentissage. Dans un second temps, les régions détiennent aussi des compétences en matière d'orientation et de formation professionnelle (L. 214-12 à L. 214-16-2 du Code de l'éducation). Elles définissent en lien avec l'État et mettent en œuvre le service public régional de l'orientation tout au long de la vie professionnelle dans le cadre fixé à l'article L. 6111-3 du Code du travail. Elles sont chargées de la politique régionale de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle (L. 6121-1 à L. 6121-7 du Code du travail). Elles élaborent ainsi le *contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles*, dont l'objet est l'analyse des besoins à moyen terme du territoire régional en matière d'emplois, de compétences et de qualifications et la programmation des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes, compte tenu de la situation et des objectifs de développement économique du territoire régional. Ce contrat définit, sur le territoire régional et par bassin d'emploi :

1. Les objectifs dans le domaine de l'offre de conseil et d'accompagnement en orientation ;
2. Les orientations en matière de formation professionnelle initiale et continue, y compris celles relevant des formations sanitaires et sociales ;
3. Dans sa partie consacrée aux jeunes, les actions destinées à favoriser une représentation équilibrée des femmes et des hommes dans chacune des filières, incluant l'enseignement préparant à l'entrée dans les établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans le domaine du spectacle vivant ;
4. Dans sa partie consacrée aux adultes, les actions de formation professionnelle ayant pour but de favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi ou l'accès à la certification professionnelle ;
5. Dans sa partie consacrée aux personnes en situation de handicap, les actions de formation professionnelle ayant pour but de favoriser l'insertion professionnelle en milieu ordinaire ou celles en lien avec la réorientation professionnelle, lorsqu'il s'agit de personnes en situation de handicap à la suite d'un accident ou d'une maladie dégénérative ;
6. Les objectifs de développement du service public régional de l'orientation ;
7. Les priorités relatives à l'information, à l'orientation et à la validation des acquis de l'expérience.

e. La restauration scolaire

Dans les établissements publics, la restauration scolaire, service public facultatif, est sous la responsabilité de l'organe délibérant de la collectivité territoriale concernée (L. 214-6 du Code de l'éducation). L'article R. 531-52 du Code de l'éducation dispose que les tarifs de la restauration scolaire

fournie aux élèves de l'enseignement public sont fixés par la collectivité territoriale qui en a la charge. Par conséquent, la politique en matière de restauration scolaire pour les lycées relève de la compétence exclusive de la région.

f. Les régions ont également en charge les établissements scolaires spécialisés, notamment les établissements maritimes et agricoles, dont elles détiennent, en la matière, une sorte de monopole

Les régions ont la charge des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des établissements d'enseignement agricole et des lycées professionnels maritimes (L.214-6 du Code l'éducation). Elles en assurent là-aussi la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. Le conseil régional établit, après accord de chacune des collectivités concernées par les projets situés sur leur territoire, le programme prévisionnel des investissements relatifs aux lycées, aux établissements d'éducation spéciale, aux lycées professionnels maritimes et aux établissements d'enseignement agricole (L. 811-8 du Code rural et de la pêche maritime). À ce titre, le conseil régional définit la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves. Les districts de recrutement des élèves pour les lycées de l'académie sont définis conjointement par l'autorité académique et le conseil régional. Pour subvenir aux besoins de ses missions, la région bénéficie du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée au titre des dépenses d'investissement qu'elle verse aux établissements publics locaux d'enseignement et aux établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole qui lui sont rattachés. La dotation régionale d'équipement scolaire est régie par les dispositions de l'article L. 4332-3 du Code général des collectivités territoriales.

Aussi, à titre subsidiaire, les régions :

- sont en charge des « écoles régionales du premier degré » (L412-1 du Code l'éducation) qui accueillent les enfants de familles exerçant des professions non sédentaires ; elles reçoivent également des enfants de familles dispersées ou en difficultés financières momentanées. L'organisation de cet enseignement est conçue en complémentarité avec celui dispensé dans les écoles du réseau scolaire local. Le régime des élèves est l'internat ;
- assurent également l'accueil et l'hébergement dans les établissements dont elles ont la charge ;
- peuvent financer, si elles le souhaitent, cette compétence relevant de leur libre administration, les manuels scolaires des lycéens.

D. Entre décentralisation et hiérarchisation : l'exemple de l'établissement public local d'enseignement

Probablement qu'entre les juristes et les sociologues il existe une méprise sur le sens et les conditions de la construction de la décentralisation. La définition juridique de la décentralisation a fait l'objet d'une somme considérable de travaux. Il est préférable de porter le regard désormais sur sa mise en œuvre. En me rangeant derrière Jean-Bernard Auby¹²⁷, on peut retenir que la décentralisation est en droit « un vecteur de la territorialisation du droit, de juridicisation de la vie publique locale, et d'autonomisation de la sphère publique locale. »

Nos politiques publiques hésitent en France entre un traitement uniforme, soutenu par une conception de l'égalité, et un traitement différencié du territoire national, soutenu par une conception de l'efficacité. Même dans le premier cas, les conditions et modalités de mises en œuvre des choix politiques ne peuvent échapper à une diversification de leurs analyses, de leurs effets et en définitive de leur contenu. On verra que la réalisation de certaines mesures de décentralisation scolaire est souvent différente selon les contextes à tout le moins peu statiques et les jeux relationnels évolutifs entre les acteurs. L'incarnation des politiques publiques dans des règles de nature juridique implique des actions concrètes variables, ne serait-ce que par le jeu des autonomies et des pouvoirs discrétionnaires laissés à ces acteurs. La territorialisation du droit, laquelle n'est pas le propre de la décentralisation, dote aussi des territoires de particularités administratives et juridiques. Or l'époque est à la multiplication des territoires administratifs : « territoire de santé », « zones sensibles », etc. Elle est aussi aux incantations pour davantage de décentralisation afin d'autoriser des décisions politique et administrative de créer des situations juridiques particulières, localement identifiées¹²⁸.

La territorialisation du droit qui vient d'être succinctement suggérée montre la création continue d'espaces juridiques locaux saisis par des normes qui sont au demeurant souvent réclamées par les acteurs locaux eux-mêmes, en particulier par les acteurs du système éducatif. La phrase la plus souvent entendue de la part des chefs d'établissement d'enseignement scolaire est : « on a besoin d'un cadrage ». Certes il ne faut pas exagérer la portée de l'adage *ubi societas, ibi jus*. Mais les territoires locaux sont quadrillés par des règles et les acteurs, plus ou moins, « marchent par les textes ». Cependant les jeux d'interprétation et d'omission de leurs énoncés font la vie quotidienne de ces acteurs et des institutions dont ils tentent de conserver ou d'accroître l'autonomie accordée.

L'autonomisation des acteurs et des institutions locales est dans les mains de l'État. Les effets juridiques de leurs actes sont donnés par l'État. Les compétences qu'ils exercent leur ont été attribuées par l'État. Ce qu'ils ont obtenu comme marges de manœuvre peut leur être retiré par l'État. Bref les institutions locales n'existent qu'avec l'accord de l'État. Leur liberté de décision dépend de la Constitution et de la loi. Quoi qu'il en soit, lorsque qu'une part de liberté de décision est laissée au niveau local, les relations juridiques locales sont régies aussi par des normes localement édictées. L'autonomie locale est donc aussi un facteur non négligeable de différenciation territoriale.

La décentralisation, en France comme ailleurs, est plongée depuis les années 1980 dans la dogmatique économique de la globalisation. « À la différence du libéralisme économique classique, qui voyait dans le droit la base institutionnelle de la production et de la répartition des richesses, ce nouveau *credo* y

¹²⁷AUBY J.-B., *La décentralisation et le droit*, LGDJ, coll. "Systèmes", 2006, p. 13.

¹²⁸AUBY J.-B., *op. cit.* p. 18.

voit un simple instrument au service de supposées lois immanentes de l'économie »¹²⁹. Ici se loge la principale justification du changement de sens donné ces dernières décennies à la décentralisation. C'est ainsi que l'École n'a pas échappé aux conséquences, après la crise financière de 2008, du changement de fondements de la décentralisation en France, comme en Grèce, en Italie ou encore en Espagne. Jusque-là, peu ou prou, les transformations précédentes étaient présentées comme la recherche de plus grands transferts de compétences au profit des collectivités locales et des établissements d'enseignement scolaire. Par l'effet de la globalisation financière, les réformes rangées derrière la bannière de la décentralisation ont été motivées avant tout par la réalisation d'économie budgétaire afin notamment de satisfaire les critères budgétaires de convergence européenne. Ce tournant est inauguré par ce qui a été appelé l'acte III de la décentralisation dont les didascalies ont été écrites par la loi du 16 décembre 2010. Deux axes majeurs ont été retenus à partir de ce moment-là : réduire de façon la plus drastique possible les niveaux d'administration territoriale et opérer une répartition des compétences, entre ces niveaux, la plus claire et la plus identifiable, notamment de la part des citoyens, usagers de services publics et électeurs.

Dans le cadre de cette transformation la place de l'École en général, et celle des établissements publics locaux d'enseignement en particulier, sont souvent fonction des rapports dialectiques entre d'une part la décentralisation et la recentralisation et d'autre part entre la décentralisation territoriale et la décentralisation par service.

1. L'École entre décentralisation et recentralisation

Certains ont qualifié ce virage de la politique décentralisatrice française d'acte I de la recentralisation. Le champ de l'éducation scolaire, à maints égards, en a fait les frais si on admet que le milieu scolaire ait l'envie indéfectible d'une décentralisation qui concerne l'École. Dans ce contexte, l'École contemporaine se construit, du point de vue de la décentralisation scolaire, en laissant irrésolue la contradiction entre une décentralisation territoriale qui offre des moyens d'interventions politiques aux élus locaux pour des politiques publiques locales en partie tournées vers des objectifs de séduction des familles aux fins de réélection et une Éducation nationale dont l'imaginaire et les comportements la porte à se tourner vers « son ministre » pour résoudre toutes les difficultés rencontrées.

Dans le cadre de ces observations, je retiendrai seulement deux exemples illustrant la manière de mettre en œuvre la « décentralisation scolaire » après le tournant 2008 : (a) les contrats d'objectifs tripartite et (b) le « plan internat » et le « plan tablettes ».

a. Les contrats d'objectifs tripartites

Les contrats d'objectifs tripartites sont toujours « conclus » seulement par l'EPL et sa tutelle académique. Depuis l'entrée en vigueur de la loi *Peillon* du 8 juillet 2013 le Conseil d'administration du collège ou du lycée « se prononce sur le contrat d'objectifs conclu entre l'établissement, l'autorité académique et, lorsqu'elle souhaite être partie, par la collectivité territoriale de rattachement » (Code de l'éducation, art. L. 421-4). La réglementation (Code de l'éducation, R. 421 et s.) ajoute : « Lorsque la collectivité territoriale de rattachement n'a pas souhaité y être partie, ce contrat doit lui avoir été communiqué au moins un mois avant la réunion du conseil. »

¹²⁹SUPIOT A., « L'inscription territoriale des lois », *Esprit*, novembre 2008, p. 165.

Les recherches menées par les étudiants du M@DOS¹³⁰ ont montré que ces contrats n'étaient pas des contrats mais le plus souvent des directives, que les engagements financiers étaient faibles et d'une durée limitée et qu'il n'y avait que peu de marge d'appréciation pour les établissements. Il faut parler davantage de concertation que de négociation. Il demeure qu'ils n'ont mis au jour aucun contrat de ce type signé par une collectivité locale de rattachement. Un argument avancé est que la collectivité locale ne pourrait pas s'engager sur plusieurs années à raison de l'annualité budgétaire. L'argument est davantage politique que juridique puisque le droit budgétaire locale autorise la technique des autorisations de programme/crédits de paiement. Les dizaines de chefs d'établissement consultés ne se disent pas opposés à la signature par leur collectivité locale du contrat d'objectifs mais à la condition que cette signature soit une voie pour apporter des moyens et qu'elle ne s'immisce pas dans le champ pédagogique.

On le voit, une collectivité locale de rattachement ne peut se satisfaire d'un rôle d'apporteur de moyens sans un contrôle de la satisfaction des objectifs qu'elle a exposé dans le contrat en question. On le voit aussi il y a dans les établissements une méconnaissance des obstacles, des priorités et des intérêts de la majorité qui préside la collectivité locale de rattachement de sorte qu'il lui est réclamé des interventions qu'elle ne souhaite pas mener. De nombreux chefs d'établissement nous ont expliqué qu'ils ne comprenaient pas pourquoi la collectivité locale ne répondait pas à leurs demandes.

Une voie oblique est donc empruntée par la collectivité locale de rattachement le plus souvent. Elle met au point avec certains établissements une convention bilatérale de partenariat. La loi (Code l'éducation, art. L. 421-23) prévoit depuis 2004 (loi du 13 août) :

Pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil départemental 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. [...]. Une convention passée entre l'établissement et, selon les cas, le conseil départemental ou le conseil régional précise les modalités d'exercice de leurs compétences respectives.

L'emploi de l'indicatif par la loi implique l'obligation de conclure une telle convention dite de partenariat. Or celle-ci ne l'est pas pour tous les établissements. La convention fixe des engagements réciproques entre l'établissement et les élus locaux. Aucune analyse, notamment juridique, sur les éventuelles contradictions entre le contrat d'objectif établissement-académie et la convention de partenariat établissement-collectivité locale n'a été réalisée. En droit les risques juridiques sont faibles dans la mesure où il s'agit de « faux contrats », de contrats qui n'ont pas la nature d'un accord synallagmatique au sens du droit civil ou du droit administratif. Il s'agit plutôt de déclarations d'intentions.

Au passage, j'observe que la tâche du chef d'établissement se perd parfois dans les méandres des « objectifs » contenus dans les contrats d'objectifs tripartites, ceux du projet d'établissement, ceux des

¹³⁰ Par ex. : ROULLE S., *Les effets de la décentralisation en France. Un exemple en Normandie*, Mémoire MAD@S 2019-2020 ; ANCHEZ P., *La décentralisation scolaire. Bilan et mesures nouvelles*, Mémoire MAD@S 2020-2021 ; LENOIR L., *Le contrat d'objectifs tripartite est-il un outil de gouvernance pour une compétence partagé : l'éducation ?*, Mémoire MAD@S 2015-2016.

« *feed back* » des évaluations des établissements et ceux, ainsi donc, des conventions bilatérales de partenariat.

Sans chercher à être exhaustif, les nœuds qui tissent ces relations, fonctionnelles et peu juridiques, montrent plusieurs choses :

- La condition des établissements est donc variable d'une collectivité locale à une autre et parfois au sein d'une même collectivité locale. Elle dépend des stipulations de la convention de partenariat.
- L'argument budgétaire justifie le peu de marge de manœuvre laissée aux établissements et camoufle une certaine prise en main de celui-ci par les autorités académiques déconcentrées d'un côté et par la collectivité locale de rattachement de l'autre.
- « L'effet établissement », cher aux sociologues, est invisible en droit, sauf à analyser dans le détail des activités des établissements ce que l'on pourrait appeler le « hors-droit », lequel est assez souvent un composé d'illégalités. Par exemple, de nombreux chefs d'établissement ne connaissent pas la procédure de signalement des absences d'élèves à l'autorité académique, au président du conseil départemental et au procureur de la République prévue par le Code de l'action sociale et des familles et par le Code de procédure pénale.

b. Le « plan internat » et le « plan tablettes »

Le « plan internat » et le « plan tablettes » initiés par les Gouvernements en place illustrent de leurs côtés le rôle que ceux-ci ne souhaitent pas abandonner aux collectivités locales malgré les constructions juridiques de la décentralisation scolaire.

Le président de la République François Hollande a souhaité que tous les collégiens soient dotés d'une tablette numérique afin notamment d'atténuer la « fracture numérique et sociale ». Après la loi *Peillon*, les départements ont en charge le service public scolaire du numérique pour les collèges. Une dotation financière spécifique, c'est-à-dire dont l'utilisation est conditionnée, a été abondée par la loi de finances afin que ces collectivités locales équipent en matériels informatiques les établissements publics locaux d'enseignement (EPL). On observe que le Plan et les départements n'ont pas opéré de différenciation territoriale dans les dotations en matériels (urbain, rural, zone sensible), à tout le moins dans un premier temps. Ces dotations n'ont pas été accompagnées très souvent par un projet pédagogique. Les personnels n'ont pas été formés mais seulement informés. Cela a eu plusieurs conséquences : soit le matériel n'a pas été utilisé ; soit il l'a été partiellement grâce au volontarisme de certains enseignants ; soit il ne pouvait être utilisé faute d'accès au haut débit. Trois ou quatre ans plus tard seulement, des groupes de travail tripartites (département, délégué académique au numérique et représentant de l'établissement) ont été la plupart du temps mis en place pour déterminer responsabilités et usages des outils et mettre au point un plan de déploiement des matériels à renouveler. Le plus souvent aussi les départements ont lancé des appels à projets pour déterminer les EPL et les élèves bénéficiaires en contradiction avec les critères d'octroi par l'État de la dotation financière spécifique mais plus en phase avec la motivation de certaines enseignantes ou de certains enseignants dans quelques établissements. Une difficulté majeure est celle-ci : l'enseignant motivé part et le matériel dort. On l'aura compris, le droit de la décentralisation scolaire, notamment en matière de numérique scolaire, introduit peu de contraintes juridiques dans la mesure où une sujétion implique l'octroi de moyens humains et financiers. Depuis les années quatre-vingt-dix en France, il s'agit de déterminer les moyens d'action non pas en fonction des besoins mais en fonction

des moyens financiers que les majorités politiques veulent y consacrer, sachant que tous les Gouvernements privilégient le financement des entreprises à but lucratif plutôt que les services publics.

Le « plan internat » lancé par l'État s'est inscrit dans une logique normative à peu près comparable à celle du « Plan tablettes ». Il suppose aussi, de la part des collectivités locales de découvrir des espaces fonciers disponibles pour un coût raisonnable. En milieu urbain l'écueil est souvent insurmontable.

2. L'École entre décentralisation territoriale et décentralisation par service

La décentralisation scolaire a été conçue par l'acte I de la décentralisation comme un processus de transferts de compétences de l'État vers les collectivités locales (décentralisation territoriale) et une forme d'autonomie accordée à des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) dotés de la personnalité morale de droit public (décentralisation par service). Les collectivités locales de rattachement, au nom du principe selon lequel celui qui paie décide, ne peuvent pas toujours se satisfaire de certains espaces d'autonomie accordés aux EPL. Une fois encore je ne retiendrai que deux exemples : (a) la restauration scolaire et (b) des différends concernant la répartition des compétences entre la collectivité locale de rattachement et l'EPL.

a. La restauration scolaire

En droit administratif, la restauration scolaire dans les EPL est un service public, précisément un service public administratif local facultatif et accessoire. À tout le moins cela signifie qu'il relève par principe de la responsabilité de la collectivité locale de rattachement qui en définit les modalités (Code de l'éducation, art. L. 213-1 et L. 214-5). Il est accessoire au service public administratif de l'enseignement public dans la mesure où seul le service de restauration scolaire au sens étroit du terme peut être délégué à une entreprise publique ou privée. La surveillance des élèves relevant du service public de l'enseignement au titre de « la police administrative » dont a la charge le chef d'établissement, cette surveillance ne peut pas être confiée à l'opérateur de la délégation de service public par exemple (CE avis n° 340609, 7 octobre 1986). En droit administratif, la règle est qu'une compétence de police administrative, telle la surveillance des élèves, étant destinée à assurer l'ordre public et la sécurité, elle ne peut faire l'objet d'un contrat. Le service public de restauration scolaire est facultatif dans la mesure par exemple où la collectivité locale de rattachement n'était pas tenue, à la suite du transfert des compétences antérieurement exercées par l'État, d'assurer le service de restauration d'un EPL. Elle était seulement contrainte, comme le prévoit la loi de décentralisation territoriale de 2004 (Code de l'éducation, art. L. 213-6), de se substituer à l'État, à compter du 1^{er} janvier 2005, dans toutes les obligations résultant de tous les contrats conclus par ce dernier pour l'aménagement, l'entretien, la conservation des biens et pour le fonctionnement des services de l'EPL. Certains établissements d'enseignement scolaire n'ont donc pas de service de restauration mais lorsque ce service existe les familles ont un droit d'accès à ce service (Code de l'éducation, art. L. 131-13), droit d'accès en vérité assez limité puisqu'il dépend de la capacité d'accueil (CE 12 avr. 2021, req. n°441082).

Depuis quelques années le service de restauration est au cœur d'enjeux politiques, sociaux et environnementaux : lutte contre la précarité alimentaire de certaines familles, menus de substitution aux porcs ou à la viande, approvisionnements de proximité ou bioresponsables (Loi EGALIM), lutte contre l'obésité, etc. Il concentre l'intérêt de bon nombre d'élus locaux lesquels entendent maîtriser

l'ensemble des dimensions de la gestion de ce service. Certaines collectivités locales ont donc souhaité prendre la main sur la gestion du Service de Restauration et Hébergement (SRH) jusque-là dirigée exclusivement par les EPLE.

Les collectivités locales de rattachement déterminent le mode de gestion de la restauration scolaire : gestion par l'EPLE (solution la plus répandue et de loin), gestion directe par la collectivité locale (retenue surtout par les communes), délégation de service public local à un opérateur privé ou public de restauration. Lorsque le service est géré par l'EPLE, celui-ci dispose d'un SRH qui est un budget annexe de leur budget général. Le SRH est le support financier et technique de la gestion des inscriptions (suivi, modifications, mises à jour), du paiement du service, de la justification des absences et donc des remboursements possibles (gestion des remises d'ordre), de la délivrance des exéats ou certificats de radiation. Il suppose une conformité de la gestion du fichier des familles avec le Registre général de protections des données (RGPD). Le conseil d'administration de l'établissement fixe les tarifs dans des limites fixées à la fois par le Code de l'éducation (Code de l'éducation, art. R. 531-53) et la loi sur les prix (Code du commerce, art. L. 410-2). Ce budget est de loin le plus important en volume financier pour l'EPLE sauf si celui-ci assure la budgétisation des contrats aidés. Il dégage des marges financières chaque année, dites « fonds disponibles ». Dans certaines conditions comptables, ces fonds disponibles du SRH peuvent être utilisés pour financer des activités pédagogiques. Se loge ici le principal espace d'autonomie financière de l'EPLE propre dans une certaine mesure à donner une certaine épaisseur à son autonomie juridique.

Quelques collectivités locales de rattachement ont souhaité prendre en main toutes les relations avec les familles, un peu à l'image des communes pour leurs propres services de restauration administrative et scolaire. Elles ont envisagé de créer un accès informatisé (« Portail des familles ») afin de permettre l'accès continu à l'inscription, au paiement, à la justification d'absence, à l'accompagnement des familles en difficultés pour l'usage du numérique et de la dématérialisation. Le SRH disparaît ou plutôt il est désormais un budget territorial annexe ; les intendants devenant de simples régisseurs de recettes locales au sens de la comptabilité publique. Au passage cela apporte une pierre supplémentaire à la volonté politique récurrente de transférer les corps d'emplois de gestionnaire d'EPLE aux collectivités territoriales. Assez logiquement ce type de projet fait disparaître la seule source conséquente de constitution de réserves financières pour les EPLE ; mise à part parfois la taxe d'apprentissage.

Juridiquement ce projet, pour le moment inabouti à raison de la forte opposition des syndicats de chefs d'établissement et de gestionnaires, s'inscrit légalement dans les règles de la décentralisation territoriale (Code de l'éducation, art. L. 213-2, L. 421-23, R. 531-52). Cependant, l'EPLE voit supprimée l'exploitation de la gestion du SRH dans sa totalité au sein d'une comptabilité placée au sein de son budget en service spécial SRH.

b. Des différends concernant la répartition des compétences entre la collectivité locale de rattachement et l'EPLE

Une autre manière qu'ont les juristes de débusquer les difficultés de la mise en œuvre de la décentralisation scolaire est de repérer dans les décisions des juridictions administratives les différends jugés concernant la répartition des compétences entre la collectivité locale de rattachement et l'EPLE. Ces décisions juridictionnelles ne sont pas nombreuses mais elles mettent l'accent sur les situations les plus pathologiques, celles que le droit peine à régler.

De longue date le Conseil d'État (CE, 2 juin 1995, *Société Cofreth*, revue *AJDA* 1995, p. 752) a jugé que, dans le cas où un marché public confie à une entreprise la fourniture de combustibles et l'entretien des installations de chauffage, un conseil général « ne peut légalement se substituer [aux EPLE], sans l'accord préalable de leurs organes compétents, pour prendre la décision de passer un marché [...] pour l'exploitation et l'entretien des installations thermiques ». Dans ce champ contractuel de commande de prestations de services, la compétence de l'EPLE est justifiée par sa personnalité morale. Le chef d'établissement doit signer le marché ou déléguer cette compétence à la collectivité locale sur autorisation de son assemblée délibérative qu'est son conseil d'administration.

Toute autre est la question suivante. Certains responsables de collectivités locales souhaitent montrer à leurs électrices et électeurs qu'ils prennent en main la sécurité des enfants. Deux lycées de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) vont expérimenter un dispositif d'authentification par reconnaissance faciale début 2019. M. Wauquiez a souhaité expérimenter l'installation de portiques de sécurité à l'entrée d'un lycée en Isère (lycée Pierre Béghin de Moirans) ; les élèves devant utiliser un badge pour pénétrer à l'intérieur de leur lycée. Le chef d'établissement s'y est opposé en expliquant que ces tourniquets seront facilement franchissables et n'apporteront aucune sécurité supplémentaire. Il est juridiquement compétent, en effet, pour déterminer les conditions de la sécurité et de la prévention des risques de toutes sortes dans son établissement. À ce titre il est une autorité de police administrative. Autrement dit, juridiquement, la mise en place de dispositif de sécurité (alarme, vidéosurveillance, etc.) est effectuée à sa demande. Il en a l'initiative mais à charge de trouver ensuite un financeur, en principe la collectivité locale de rattachement.

Cependant, en droit, le chef d'établissement agit dans ce cadre sécuritaire en qualité d'agent de l'État au sein de son établissement. À ce titre il relève de la hiérarchie des agents de l'État en particulier de celle des autorités académiques et du préfet. Or le gouvernement, depuis 2017, a mis en place un fonds interministériel de prévention de la délinquance pour la sécurisation des écoles et des établissements scolaires, de sorte que ces autorités de l'État pourraient contraindre le chef d'établissement d'obtempérer aux injonctions sécuritaires de la collectivité locale de rattachement. À cela s'ajoute que depuis 2016, dans un contexte de menace terroriste, le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Éducation nationale d'alors ont décidé un abondement exceptionnel de 50 millions d'euros sur ce fonds (Circulaire INTA2006736C du 5 mars 2020 du ministre de l'Intérieur - circulaire cadre pour la déclinaison territoriale des politiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation pour les années 2020 à 2022).

Les illustrations des difficultés que rencontre la mise en œuvre de la décentralisation scolaire mériteraient d'être multipliées et donc de faire l'objet d'une recherche académique systématique. Il demeure qu'elles laissent supposer que deux processus de recentralisation de certaines compétences de collectivités publiques concernant l'éducation sont à l'œuvre : une recentralisation au bénéfice de l'État, une centralisation au bénéfice de la collectivité locale de rattachement au détriment de l'EPLE.

E. Focus sur l'enseignement privé. État et collectivités territoriales, une répartition des compétences atypique

En France, il y a environ 12 500 établissements scolaires privés dont 1 800 hors contrat, accueillant au total 2,2 millions d'élèves. Le cadre général, qui définit les pouvoirs de l'État et les contrats, a été fixé par la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés, dite Loi *Debré*. La création d'établissements privés connaît un développement qui attire l'attention des pouvoirs publics, qui sont notamment vigilants pour éviter le rempli communautaire et l'entre-soi.

1. L'enjeu central : le financement des établissements scolaires privés

a. Par principe, aucune autorité publique ne doit financer des établissements sous contrat ou hors contrat avec l'État

Le subventionnement direct ou indirect des établissements privés hors contrat est en principe interdit, sous réserve d'exceptions légales ou jurisprudentielles. Ce principe s'applique indépendamment du caractère confessionnel ou non, lucratif ou non de l'établissement concerné. En effet, en application de l'article L. 151-3 du Code de l'éducation, une distinction est opérée entre les établissements scolaires créés et financés par des fonds publics et ceux créés et financés par des fonds privés¹³¹.

Quand l'attribution de subventions est possible, elle n'est jamais obligatoire¹³² mais relève du pouvoir discrétionnaire de la collectivité publique.

Le principe d'interdiction concerne évidemment l'allocation de sommes d'argent ; mais également d'autres aides, à l'instar de la mise à disposition, par une commune, de biens immobiliers pour une école hors contrat¹³³. Parmi d'autres exemples, un département ne peut pas installer des équipements sportifs à l'usage, même partiel, d'une école privée *hors contrat*¹³⁴ ni attribuer un prêt à une école sous contrat compte tenu du fait qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne le prévoit¹³⁵.

Autrement dit, les subventions aux écoles privées doivent être expressément prévues par des dispositions légales ou réglementaires. À défaut, il est interdit aux collectivités territoriales ou à l'État de subventionner des écoles privées.

¹³¹ « Les établissements d'enseignement du premier et du second degré peuvent être publics ou privés. Les établissements publics sont fondés et entretenus par l'État, les régions, les départements ou les communes. Les établissements privés sont fondés et entretenus par des particuliers ou des associations. »

¹³² Toutefois, depuis la loi n°2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, lorsqu'un élève est scolarisé dans une classe élémentaire d'un établissement sous contrat d'association dans une commune autre que sa commune de résidence, la contribution de la commune à cet établissement est obligatoire, d'une part, lorsque la commune de résidence ne dispose pas des capacités d'accueil pour la scolarisation de cet élève, d'autre part si cette contribution aurait été due si l'élève avait été scolarisé dans une école publique de la commune d'accueil.

¹³³ CAA Bordeaux, 3 mai 2007, n°04BX01020.

¹³⁴ CE, 18 novembre 1992, n°63247.

¹³⁵ CE, 19 mars 1986, n°60483.

b. Les exceptions au principe de non-financement

Précisions que la loi confortant le respect des principes de la République prévoit que les associations qui sollicitent une subvention doivent souscrire un « contrat d'engagement républicain ». La loi ne donne pas le texte du contrat et se borne à citer quelques éléments généraux tels que le respect de la liberté, de l'égalité et de la fraternité, des symboles de la République ou le respect de l'ordre public¹³⁶.

L'article 12 de la loi renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application. L'avant-projet de décret précise le contrat d'engagement en mentionnant notamment le fait de « s'abstenir de prosélytisme abusif » ou « l'absence de toute différence de traitement injustifiée », ce qui est vague et pourrait contraindre les établissements scolaires qui dispensent des cours de religion ou font le choix de la non-mixité¹³⁷.

Dans un premier temps, il convient de s'arrêter sur les exceptions au principe de non-financement applicables aux établissements sous contrat avec l'État. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de reconnaître que le législateur peut permettre le financement public des écoles privées¹³⁸. En pratique, par exemple, les établissements sous contrat peuvent bénéficier de subvention pour l'acquisition de matériels informatiques¹³⁹. De manière générale, les possibilités de financement varient en fonction des niveaux. Concernant les écoles primaires, tout d'abord, l'article L. 442-5 du Code de l'éducation prévoit que « les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public ». Sur ce fondement, l'article R. 442-44 du même code prévoit que les communes de résidence doivent assurer les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat. La rémunération des enseignants est par ailleurs prise en charge par l'État. En sus, il a été jugé qu'un département ne pouvait pas allouer de subvention à des écoles primaires sous contrat¹⁴⁰. Ensuite, la même exception vaut pour les écoles maternelles sous contrat pour lesquelles les communes n'ont l'obligation de participer à leur fonctionnement que pour autant qu'elles ont pris part au contrat qui lie l'école et l'État. La rémunération des enseignants est également prise en charge par l'État. Il s'agit uniquement de subvention de fonctionnement, l'allocation de subvention d'investissement étant interdite¹⁴¹. Par ailleurs, pour le second degré (collèges et lycées généraux) sous contrat, les dépenses de fonctionnement des classes sont prises en charges sous la forme de contributions forfaitaires par le département et la région. La rémunération des enseignants est là aussi prise en charge par l'État¹⁴². Soulignons également que les communes, les départements, les régions et l'État peuvent mettre des locaux à la disposition de ces établissements et/ou leur attribuer une subvention¹⁴³. Enfin, il convient d'évoquer la question de la mise en œuvre d'une garantie d'emprunt, laquelle est prévue par l'article

¹³⁶ Voir l'article 12 de la loi confortant le respect des principes de la République.

¹³⁷ TAWIL E., « Les garanties du caractère propre », in *RFDA* n° 2 mars-avril 2021, p. 228.

¹³⁸ CC, n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, *Loi complémentaire à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959 modifiée par la loi n° 71-400 du 1er juin 1971 et relative à la liberté de l'enseignement*, *Journal officiel*, 25 novembre 1977, p. 5530. Voir aussi, CC, n° 99-414 du 8 juillet 1999, *Loi d'orientation agricole*, *Journal officiel*, 10 juillet 1999, p. 10266.

¹³⁹ Article L. 442-16 du Code de l'éducation. En revanche, aucune subvention n'est instituée pour l'équipement en matériels informatiques pédagogiques des établissements hors contrat.

¹⁴⁰ CE, 16 juin 1997, n°104784.

¹⁴¹ CE, 14 avril 1999, n°134082.

¹⁴² Article L. 442-9 du Code de l'éducation.

¹⁴³ Article L. 151-4 du Code de l'éducation.

L. 442-17 du Code de l'éducation¹⁴⁴. Toutefois, les articles L. 2252-1, L. 3231-4 et L. 4253-1 du Code général des collectivités territoriales autorisent respectivement les communes, les départements et les régions à « accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement ». Cette garantie d'emprunt est subordonnée à l'existence d'un intérêt public local et à l'objet de la personne privée. Il n'est donc pas exclu qu'une garantie d'emprunt pourrait être faite auprès d'un établissement hors contrat si on considère que l'objet scolaire entre dans le champ de l'intérêt public local.

Dans un second temps, il est indispensable de se pencher sur les exceptions applicables aux établissements hors contrat. D'abord, mettons en exergue le financement des établissements hors contrat sous forme associative *via* les déductions fiscales. Un établissement privé, hors ou sous-contrat, dispose de la possibilité de délivrer des reçus fiscaux pour les dons qu'il reçoit à condition d'être considéré comme un organisme d'intérêt général et de présenter un caractère éducatif. Dès lors que l'activité de l'organisme est non lucrative, que sa gestion est désintéressée et qu'elle n'est pas mis en œuvre au profit d'un cercle restreint de personnes, il peut être considéré comme d'intérêt général. Pour que l'école ne soit pas considérée comme lucrative il est nécessaire, d'une part, que les dirigeants de l'association agissent bénévolement ou dans la limite des seuils admissibles, d'autre part, qu'elle n'exerce pas son activité dans des conditions similaires de celles du secteur concurrentiel en application de la règle des « 4 P¹⁴⁵ » et enfin qu'elle n'ait pas pour activité de rendre des services à des entreprises qui en retirent un avantage concurrentiel. Une association gestionnaire de tels établissements scolaires présente un caractère éducatif dès lors qu'elle est régulièrement déclarée à l'autorité administrative compétente et qu'elle dispose d'un numéro d'Unité Administrative Immatriculée (UAI). Pour être éligible, l'école doit respecter l'intégrité physique et morale des élèves et du personnel et satisfaire aux contrôles de l'État et de l'Inspection d'académie à savoir : titres exigés des directeurs et maîtres, obligation scolaire, instruction obligatoire et respect de l'ordre public et des bonnes mœurs, prévention sanitaire et sociale ; respect des normales minimales de connaissances requises et respect du droit à l'éducation. Ensuite, les établissements d'enseignement général du second degré hors contrat peuvent percevoir des subventions d'investissement. L'article L. 151-4 du Code de l'éducation, précité, issu de l'article 69 de la loi *Faloux*, dispose que : « les établissements d'enseignement général du second degré privés peuvent obtenir des communes, des départements, des régions ou de l'État des locaux et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement. Le conseil académique de l'éducation nationale donne son avis préalable sur l'opportunité de ces subventions ». Ainsi, les établissements d'enseignement général du second degré sous contrat ou hors contrat peuvent bénéficier de l'attribution de subventions¹⁴⁶. Toutefois, deux conditions doivent être remplies pour qu'une telle subvention puisse être attribuée : le montant de la subvention ne peut excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement devant s'entendre, pour les établissements hors contrat, du

¹⁴⁴ « La garantie de l'État peut être accordée, dans des conditions fixées par décret, aux emprunts émis par des groupements ou par des associations à caractère national, pour financer la construction, l'acquisition et l'aménagement de locaux d'enseignement utilisés par des établissements privés préparant à des diplômes délivrés par l'État. La même faculté est ouverte aux communes pour les écoles, aux départements pour les collèges et aux régions pour les lycées, au profit des groupements ou associations à caractère local ».

¹⁴⁵ Selon cette règle des « 4°P », quatre critères déterminent si une association exerce (ou non) une activité à but lucratif dans des conditions similaires à celle d'une entreprise : le « produit » proposé, le « public » bénéficiaire, les « prix » pratiqués et la « publicité » réalisée.

¹⁴⁶ CE, 6 mars 1996, n° 136970.

« train habituel et normal » tel qu'il apparaît « dans le budget ordinaire de l'année scolaire courante¹⁴⁷ ». Le conseil académique doit en outre être consulté. Ce dispositif est en revanche inapplicable aux établissements du premier degré¹⁴⁸. Outre les subventions d'investissement, l'article L. 151-4 du Code de l'éducation précité dispose également que les établissements d'enseignement général du second degré privés avec ou sans contrat peuvent bénéficier de la mise à disposition de locaux de la part des collectivités locales. Cette mise à disposition ne peut porter que sur des locaux « existants », à l'exclusion de locaux acquis ou construits à cette fin¹⁴⁹. Cette procédure est également soumise à la consultation préalable du conseil académique sous peine d'annulation de la délibération attribuant la subvention¹⁵⁰. Enfin, les établissements secondaires techniques¹⁵¹ peuvent aussi bénéficier de l'attribution de subventions¹⁵². L'attribution de telles subventions n'est pas limitée dans leur montant¹⁵³ et les subventions peuvent être d'investissement, de fonctionnement ou prendre la forme d'un prêt¹⁵⁴.

2. Le contrôle du droit à l'instruction : une compétence conjointe entre autorités déconcentrées et décentralisées

Le titulaire du droit à l'instruction est l'enfant entre 3¹⁵⁵ et 16 ans. En l'état actuel des textes, les parents ou les personnes responsables de l'enfant peuvent choisir de le scolariser, dans un établissement public ou privé – hors ou sous-contrat ; ou d'opter pour une instruction en famille, s'ils remplissent les nouveaux critères légaux et qu'une autorisation leur est octroyée¹⁵⁶.

a. Le contrôle dans le cas de l'instruction en famille

Précisons tout d'abord que la loi confortant le respect des principes de la République, dans son article 49, substitue au régime de déclaration, un régime d'autorisation pour pouvoir instruire son enfant en famille. Cette nouvelle disposition a été validée par le Conseil constitutionnel¹⁵⁷, qui a estimé que l'instruction en famille n'est pas une composante du principe fondamental reconnu par les lois de la République de la liberté d'enseignement¹⁵⁸.

Deux contrôles sont prévus par le Code de l'éducation¹⁵⁹ ; ils sont mis en œuvre conjointement par le maire qui doit, au cours de la première année de la délivrance de l'autorisation de donner à un enfant l'instruction en famille puis, tous les deux ans, diligenter une enquête administrative, qui comprend

¹⁴⁷ CE, avis, 20 avril 1950, n°250747.

¹⁴⁸ CE, 22 février 1995, n°109684.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ CE, 27 mars 1998, n°135041.

¹⁵¹ CE, 18 novembre 1998, n°172320.

¹⁵² CE, 19 mars 1986, n°60483.

¹⁵³ CAA Marseille, 11 mai 2012, n°09MA04276.

¹⁵⁴ CE, 19 mars 1986, n° 60483, précité.

¹⁵⁵ L'article 11 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a fait passer l'âge de 6 à 3 ans.

¹⁵⁶ cf. l'article L. 131-5 du Code de l'éducation.

¹⁵⁷ Voir Conseil constitutionnel., 13 août 2021, décision n° 2021-823 DC.

¹⁵⁸ *Ibid.*, § 72.

¹⁵⁹ Voir les dispositions de l'article L. 131-10 du Code de l'éducation.

une vérification de la réalité des motifs invoqués par la famille. Et par l'autorité compétente en matière d'éducation qui, chaque année, met en œuvre un contrôle tendant, d'une part, à « vérifier que l'enseignement assuré est conforme au droit de l'enfant à l'instruction » et, d'autre part, à s'assurer que l'instruction dispensée au même domicile « l'est pour les enfants d'une seule famille ». En effet, un établissement scolaire commence lorsqu'on accueille les enfants de plus d'une famille ; une famille se déclarant en instruction en famille (« IEF ») tout en accueillant des enfants d'une autre famille formerait une école de fait, ce qui l'exposerait à des sanctions pénales¹⁶⁰. Ainsi, pour s'assurer que le droit à l'instruction est bien respecté, des contrôles sont diligentés par le recteur et le maire. Sont alors associées décentralisation et déconcentration.

b. Les contrôles exercés dans le cadre des établissements hors contrat

L'article L. 442 2 du Code de l'éducation prévoit que le contrôle sur les établissements privés hors contrat porte sur : 1. les titres exigés des directeurs et des enseignants ; 2. l'obligation scolaire ; 3. l'instruction obligatoire ; 4. le respect de l'ordre public ; 5. la prévention sanitaire et sociale ; 6. la protection de l'enfance et de la jeunesse. Le contrôle fait intervenir plusieurs autorités, certains points de contrôle sont exclusivement contrôlés par certaines autorités. Le tableau¹⁶¹ *infra* récapitule le partage des compétences.

Tableau 2 : Récapitulatif du partage des compétences entre les différentes autorités responsables

Points de contrôle	Autorités responsables du contrôle			
	État			Commune
	Éducation nationale	Préfet	Procureur	Maire
Titres exigés des directeurs et des enseignants	Compétences partagées			
Obligation scolaire				
Instruction obligatoire				
Respect de l'ordre public				
Prévention sanitaire et sociale				
Protection de l'enfance et de la jeunesse				
Respect des normes minimales de connaissances	Compétences exclusives			
Respect du droit à l'éducation des élèves				

¹⁶⁰ Notamment une amende de 15 000 euros, la fermeture de l'établissement et l'interdiction d'ouvrir et de diriger un établissement scolaire ainsi que d'y enseigner. Voir les articles L. 441-4 et L. 914-5 du Code de l'éducation.

¹⁶¹ Le tableau est issu de la Circulaire n° 2018-096 du 21 août 2018, dite « circulaire *Gatel* ».

IV. Le financement partagé du service public de l'éducation

Les dépenses d'éducation représentent pour la collectivité des enjeux budgétaires importants. En 2019, la dépense intérieure d'éducation (DIE)¹⁶² qui mesure l'effort consenti par la Nation pour le fonctionnement et le développement du système éducatif est évaluée à 160,5 milliards d'euros soit 6,6 % du PIB¹⁶³. Le financement de l'éducation est assuré en premier lieu par l'État à 57,3 % (dont les trois quarts correspondent à la prise en charge des rémunérations des personnels enseignants, de direction et administratifs). Viennent ensuite les collectivités territoriales qui participent à hauteur de 37,4 milliards d'euros (soit 23,3 % de la DIE), le reste étant financé par les familles ou par les entreprises.

En ce qui concerne plus directement les collectivités locales, les communes ont participé à hauteur de 20,1 milliards d'euros (soit 12,5 % de la DIE), les régions pour 11,4 milliards d'euros (soit 7,1 % de la DIE) et les départements pour 5,9 milliards d'euros (3,7 % de la DIE). En augmentation régulière depuis les premières lois de décentralisation, les dépenses d'éducation correspondent à une part de plus en plus importante des budgets locaux. Très diversifiées, financées par des dotations étatiques, elles ne bouleversent cependant pas la distribution traditionnelle des rôles qui confie à l'État ou à ses relais déconcentrés, et à eux seuls, la définition des grandes lignes de la politique éducative.

A. La territorialisation des dépenses éducatives : de la déconcentration financière à la décentralisation des dépenses

La territorialisation des politiques publiques revêt inévitablement un aspect financier car il n'existe pas de réelle « autonomie fonctionnelle » sans « autonomie financière ». Cette dernière peut s'exercer soit dans le cadre de la déconcentration en déléguant le pouvoir financier de l'État à des relais déconcentrés, soit dans le cadre de la décentralisation en transférant à d'autres entités que l'État les ressources financières nécessaires aux transferts de compétences. La déconcentration est plus ancienne que la décentralisation. Depuis le début des années 1960, le ministère de l'Éducation nationale a dû transférer de très nombreuses compétences vers les académies par vagues successives et par pans entiers en raison des risques d'asphyxie qui menaçaient l'administration centrale. Cette déconcentration des compétences s'est accompagnée dans une moindre mesure d'une déconcentration financière, en raison des réticences conjuguées du ministère de l'Éducation nationale et celui des finances. La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) réformant la procédure budgétaire a cependant profondément renouvelé la problématique de la déconcentration financière, sans qu'elle soit parfaitement satisfaisante.

¹⁶² La dépense intérieure d'éducation (DEI) rassemble toutes les dépenses effectuées, sur le territoire national, par l'ensemble des agents économiques, administrations publiques centrales et locales, entreprises et ménages, pour les activités d'éducation. Retraccée dans le cadre du compte éducation de la comptabilité nationale qui mesure l'effort de la collectivité nationale pour les activités d'éducation. Il s'agit des activités d'enseignement sous toutes leurs formes (scolaires de tous niveaux y compris apprentissage et extrascolaire) ainsi que des activités annexes permettant l'organisation du système éducatif (administration générale et recherche sur l'éducation) ou accompagnant et facilitant sa fréquentation (hébergement, restauration, orientation et médecine scolaires). S'y ajoutent des achats de biens et services liés à l'éducation (transports scolaires, manuels, fournitures et habillement demandés par les institutions scolaires, cours particuliers). La définition est donc très large et va très au-delà du financement du système éducatif *stricto sensu*.

¹⁶³ Note d'information de la DEPP, n°20.35, octobre 2020.

1. La déconcentration financière et la LOLF

La LOLF est devenue le symbole de la volonté d'accorder aux différents acteurs du système éducatif une plus grande marge de liberté, en contrepartie d'une plus grande responsabilité, et donc une meilleure évaluation des acteurs déconcentrés. La LOLF pose, en effet, le principe d'une gestion publique centrée sur la responsabilité des gestionnaires. Elle définit un cadre budgétaire qui est censé rompre avec une logique de moyens pour s'orienter vers une logique de performance, devant faire l'objet d'une évaluation à partir de critères précis¹⁶⁴. Ce changement de paradigme a cependant rencontré de nombreuses résistances et obstacles¹⁶⁵. Simple dans son principe, l'application concrète de la LOLF est d'une redoutable complexité. La LOLF repose sur le principe de programmes sous la responsabilité d'un responsable de programme chargé de la mise en œuvre de politiques publiques nationales pilotées grâce à des indicateurs de performance et s'appuyant sur les moyens inscrits dans les programmes considérés. Le budget général est segmenté en 34 missions, 132 programmes et près de 580 actions qui détaillent les finalités des politiques publiques. La mission « enseignement scolaire » concerne l'enseignement primaire et secondaire. Cependant, cette mission ne retrace pas l'ensemble des fonds alloués à l'enseignement scolaire et certaines actions, qui ne sont pas spécifiques à l'enseignement mais qui le concernent également, relèvent d'autres missions, tels par exemple le programme 224 – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture – qui relève de la mission « culture » ou le programme 163 – jeunesse et vie associative – qui relève de la mission « sport, jeunesse et vie associative ». Par ailleurs, les dotations de l'État aux collectivités territoriales sont retracées dans le programme 119 – concours financiers aux collectivités territoriales et à leur groupements –.

La définition des programmes lors de la mise en œuvre de la LOLF, qui reprend largement l'existant, n'a pas été sans controverses, reflétant les différences de logique – qui sont autant de luttes de pouvoir – entre l'administration, favorable à la globalisation des crédits, et le Parlement, qui déplore le périmètre trop large de certains programmes. La mission est avant tout une unité de vote qui est d'abord destinée au Parlement. Le programme est, par contre, l'unité de spécialisation des crédits. Il regroupe un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Le découpage des programmes au sein de la mission est loin d'être neutre et reflète certains choix politiques particulièrement sensibles. Si le redéploiement de crédit entre les programmes ne peut se faire qu'avec l'accord du Parlement dans le cadre d'une loi de finances rectificative, au sein d'un même programme la ventilation des crédits entre les différentes « actions » est purement indicative. Les crédits sont fongibles, c'est-à-dire qu'ils peuvent être redéployés entre les lignes budgétaires qui le composent, même si cette fongibilité est dite asymétrique. Il n'est donc pas possible de les redéployer en augmentant les dépenses de personnel et en réduisant des crédits prévus pour d'autres types de dépenses. Pour exemple, la distinction entre l'enseignement public et l'enseignement privé sous contrat qui ont les mêmes obligations, les mêmes programmes d'enseignement et les mêmes objectifs ne s'explique que pour rendre impossible le redéploiement des crédits au sein d'un programme unique au gré de la volonté du responsable du programme ou du responsable du budget opérationnel de

¹⁶⁴ BERTONI P., « Les critères d'évaluation des politiques de l'enseignement scolaire dans la loi de finances : Une performance difficilement mesurable et mal mesurée », *RFFP*, 2019, n°147, p. 161.

¹⁶⁵ DEBENE M., « Le recteur de région académique, version 2020 : Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? », *AJDA*, 2020, p. 1044.

programme¹⁶⁶ des moyens de l'enseignement public vers l'enseignement privé ou inversement. Pour permettre une évaluation des politiques déclinées dans les programmes, des projets annuels de performance (PAP) annexés au projet de loi de finances retracent pour chaque mission et chaque programme¹⁶⁷ de la mission les objectifs et indicateurs mis en œuvre pour atteindre ces objectifs. À sa tête, un responsable de programme, désigné par le ministre, qui assure la mise en œuvre du programme. Les activités des programmes sont mises en œuvre au niveau des budgets opérationnels de programme (BOP). Le responsable de programme répartit ainsi ses crédits en budgets opérationnels de programme (BOP) ; il fixe à chaque responsable de BOP¹⁶⁸ ses propres objectifs. Le budget opérationnel de programme (BOP) est la déclinaison d'une partie de programme sur un périmètre défini, géographique ou fonctionnel¹⁶⁹. Les responsables de BOP confient aux unités opérationnelles le soin de décliner à leur niveau le programme.¹⁷⁰ Cependant, la déconcentration financière s'avèrera largement inachevée en n'accompagnant pas toujours la déconcentration des compétences. L'administration centrale conserve très souvent le contrôle de la gestion des BOP ne laissant pratiquement aucune autonomie aux académies, contrairement à l'objectif recherché à l'origine de la LOLF. « L'administration centrale a continué à "flécher" des dotations ou à donner à certaines académies des directives d'emploi pour des crédits, en contournant ainsi de manière délibérée la logique de déconcentration des BOP »¹⁷¹. Nombreux sont les rapports qui pointent du doigt l'insuffisante application de la LOLF dans les académies¹⁷². En outre, comme le relève un rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de 2018, les pouvoirs donnés aux recteurs de région académique pour l'arbitrage d'orientations stratégiques et la coordination des politiques n'ont pas été accompagnés d'une réelle marge de manœuvre en matière budgétaire. Ceux-ci ne disposent pas réellement de la possibilité de mettre en œuvre les politiques décidées au niveau de la région académique, ne pouvant ni construire ni mettre en œuvre une véritable politique régionale académique¹⁷³. Même si les recteurs de région académique disposent de pouvoirs propres visant à garantir l'unité et la cohérence des politiques éducatives régionales dans les champs de compétences intéressant la région ou le préfet de région, et de la possibilité de se saisir d'un champ étendu d'actions (pouvoir d'évocation), ils doivent largement composer avec la multitude des acteurs de la chaîne de commandement de l'éducation nationale sur lesquels ils n'ont pas, à proprement parler, de pouvoir hiérarchique direct. Le rapport de l'IGAENR relève que « les organisations mises en place reposent essentiellement sur la qualité des relations personnelles entre les recteurs, faute d'avoir désigné le recteur de région académique comme autorité

¹⁶⁶ CYTERMANN J.-R. ; « L'architecture de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans les domaines de l'éducation et de la Recherche : choix politiques ou choix techniques ? », *RFAP*, 2006/1, n°117, pp. 85-93, <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-1-page-85.html>

¹⁶⁷ La mission enseignement scolaire comprend : 139 (enseignement privé), 140 (premier degré), 141 (second degré), 214 (soutien) et 230 (vie de l'élève).

¹⁶⁸ Les principaux responsables de BOP sont les recteurs académiques.

¹⁶⁹ Rapport de l'IGAENR et IGEN, *Mise en œuvre de la LOLF : la construction des budgets opérationnels de programme académiques*, n°2006-038, juin 2006.

¹⁷⁰ Dans l'enseignement scolaire les UO sont les recteurs et les DASEN.

¹⁷¹ *Idem*, p. 23.

¹⁷² Voir notamment, *Rapport sur le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF* ; IGAENR, IGEN et IGF, mars 2007.

¹⁷³ WEIL F., DUGRIP O., LUIGI M.-P., PERRITAZ A., *La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, Rapport n° 2018-029, mars 2018, p. 23.

hiérarchique régionale investie des compétences correspondantes (notamment en matière d'affectation des moyens et de gestion des ressources humaines). L'organisation mise en place a créé de fait un nouvel échelon d'échange et de dialogue avec les partenaires régionaux, dépendant entièrement de la faculté du recteur de région académique à trouver systématiquement le consensus indispensable à chaque décision ». Cette vision confirme celle de la Cour des comptes qui dans son rapport de 2017 au titre évocateur¹⁷⁴ souligne « la fragilité des régions académiques qui ne disposent ni d'autorité hiérarchique, ni des missions d'allocation des moyens ». Les recteurs d'académie conservent leurs prérogatives de mise en œuvre des politiques éducatives dans leur ressort et sont toujours, à ce titre, seuls responsables des budgets opérationnels de programmes dans des domaines qui ne relèvent pas de la coordination régionale. La réforme opérée par le décret du 20 novembre 2019¹⁷⁵ pourtant censée clarifier les pouvoirs respectifs des recteurs et des recteurs de régions académiques n'a pas véritablement changé la donne¹⁷⁶ laissant la question de la gouvernance académique largement ouverte. Les moyens en crédits et en emplois prévus et autorisés par les programmes des lois de finances restent délégués au recteur d'académie tant pour le premier degré public (BOP 140) que le second degré public (BOP 141) et la vie de l'élève (BOP 230), seul le BOP 214, soutien de la politique de l'éducation nationale¹⁷⁷, est érigé en BOP régional relevant du recteur de région académique¹⁷⁸, avec cependant la création d'une unité opérationnelle par académie limitant d'autant ses marges de manœuvre. Par ailleurs le programme 150 reste un BOP national.

Cette déconcentration financière très imparfaite est, en outre, en contradiction avec l'esprit de la réforme de la gouvernance académique. Le recteur de région académique a été conçu comme le garant, au niveau régional, de la cohérence des politiques publiques de l'éducation et mais surtout, en tant que relais déconcentré de l'éducation nationale, comme l'interlocuteur du préfet de région et du président du conseil régional mais également d'autres acteurs régionaux déconcentrés intervenant dans le champ éducatif.

2. Une décentralisation financière importante

La décentralisation financière a pris essentiellement la forme de dotations étatiques et non d'un transfert de fiscalité comme dans d'autres domaines de l'action publique. Les dépenses des collectivités territoriales en matière d'éducation sont très diversifiées. Certaines sont imposées du simple fait des vagues successives de transfert de compétences, d'autres sont facultatives et induites par les réformes éducatives de l'État, d'autres enfin également facultatives, sont clairement revendiquées par des raisons politiques ou idéologiques. La distinction est essentielle sur le plan

¹⁷⁴ Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l'État : clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*, décembre 2017.

¹⁷⁵ JORF n°0270 du 21 novembre 2019.

¹⁷⁶ DEBENE M., « Le recteur de région académique, version 2020, Pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué », *AJDA*, 2020, p. 1044.

¹⁷⁷ Ce programme regroupe les moyens transversaux bénéficiant à l'ensemble des programmes des missions « enseignement scolaire » et « Recherche et enseignement supérieur » qu'il n'est pas possible de ventiler au sein des programmes opérationnels. Différents BOP déclinent le programme, certains sont nationaux, d'autres sont régionaux.

¹⁷⁸ cf. Bulletin officiel n°47 du 19 décembre 2019.

juridique dès lors que qualifiées d'obligatoires, elles devront être compensées et qu'à défaut d'être engagées elles pourront être inscrites d'office au budget de la collectivité territoriale¹⁷⁹.

Certaines dépenses scolaires ont été mises à la charge des collectivités locales dès lors leur origine, tel fut le cas pour les écoles¹⁸⁰, d'autres ont été transférées suite aux vagues successives de décentralisation initiées dans les années 80.

a. Des dotations d'État, conséquences des transferts de compétences

L'essentiel des dépenses des collectivités territoriales résultent des transferts de compétences ; dépenses obligatoires, elles doivent être compensées. Ce principe de compensation par l'État a été constitutionnalisé par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, à l'article 72-2 de la Constitution qui dispose que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution des ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* », donnant ainsi une certaine substance au principe constitutionnel antérieur et plus large de libre administration des collectivités territoriales. Le législateur est ainsi tenu d'attribuer aux collectivités des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert par l'attribution de ressources équivalentes. L'État doit maintenir un niveau des ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert. Le caractère obligatoire des dépenses structure l'obligation de compensation, qui est en principe déterminée par le périmètre des activités relevant de la scolarité obligatoire¹⁸¹. Le caractère obligatoire de la dépense, conjugué au principe de gratuité de l'enseignement public, interdisent aux collectivités territoriales de demander une participation financière aux frais de fonctionnement occasionnés par l'enseignement de ces disciplines obligatoires y compris pour activités physiques et sportives¹⁸².

La particularité de la compensation en matière éducative est qu'elle ne se fait pas par le biais d'un transfert de ressources fiscales comme pour d'autres compétences transférées, mais par la voie de dotations étatiques, choix somme toute cohérent dès lors que s'agissant d'un service public national, il ne serait pas opportun, dans le principe, de le faire supporter par contribuable local. Cette compensation s'est opérée par le biais de l'octroi de dotations étatiques affectées : la dotation

¹⁷⁹ La chambre régionale des comptes peut être saisie soit par le représentant de l'État dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, Si elle constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante, elle demande au représentant de l'État d'inscrire d'office la dépense obligatoire, en réduisant au besoin d'autres dépenses non obligatoires.

¹⁸⁰ L'importante loi *Guizot* du 28 juin 1833 a introduit les prémices d'un enseignement public gratuit, qui n'est pas encore obligatoire, complétée par différentes lois qui aboutiront à l'école publique laïque et obligatoire voulue cinquante ans plus tard par Jules Ferry.

¹⁸¹ Le caractère de dépenses obligatoires va cependant parfois au-delà des frontières de la scolarité obligatoire, puisque le juge administratif estime que le principe de la gratuité de l'enseignement primaire public s'applique aux écoles maternelles publiques en dépit du fait qu'elles accueillent des élèves non soumis à l'obligation scolaire (CE, 10 janvier 1986, Cne de Quingey, req. no 58908).

¹⁸² TA Strasbourg, 4 juill. 1985, Commissaire de la République de la Moselle c/ Cne de Chémery-les-Deux, Lebon 428 ; Rev. Trésor 1986. 601.

régionale d'équipement scolaire (DRES), la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et partiellement par la dotation générale de décentralisation (DGD).

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) est attribuée aux régions pour compenser les dépenses d'équipement et d'investissement des lycées transférés aux régions. Cette dotation affectée ne peut être utilisée à d'autres fins que pour financer les dépenses liées à la construction, à la reconstruction, aux grosses réparations, à l'équipement ou l'extension d'établissement scolaires entrant dans le champ de compétence des régions. Jusqu'au 31 décembre 2007, le montant de la DRES était réparti entre les régions en fonction de critères reflétant, pour 60 % de la dotation, la capacité d'accueil des établissements (superficie du patrimoine bâti et effectifs) et, pour 40 % de la dotation, l'évolution de la population scolarisable¹⁸³. Depuis 2008, la DRES a été forfaitisée et prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État en raison du caractère complexe des critères de répartition. La réforme a consisté à cristalliser la part de chaque région au sein du montant global de la DRES. Le calcul de cette part a été réalisé à partir de la dotation versée par l'État en 2007. Depuis 2008, conformément aux différentes lois de finances successives intervenues depuis, le montant de la dotation revenant à chaque collectivité n'a pas bénéficié de l'indexation pourtant initialement prévue. Les crédits alloués aux régions actuellement sont donc strictement équivalents à ceux perçus en 2008. À compter du 1^{er} janvier 2016, les régions nouvelles constituées par regroupement de plusieurs régions bénéficient d'une dotation égale à la somme des montants versés aux régions auxquelles elles succèdent. Le montant reçu par chaque région fut donc en 2009, celui reçu en 2007. La DRES a ainsi connu, depuis 2008 une dépréciation forte de son pouvoir d'achat

La dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) est attribuée aux départements pour compenser les dépenses d'investissement et d'équipement des collèges transférés aux départements. À l'instar des régions, cette dotation est également affectée aux dépenses liées à la reconstruction, aux grosses réparations, à l'équipement, à l'extension et à la construction des collèges. Jusqu'au 31 décembre 2007, le montant de la DDEC était réparti entre l'ensemble des départements de chaque région en fonction de critères reflétant, pour 70 % de la dotation, la capacité d'accueil et pour 30 % de la dotation, l'évolution de la population scolarisable. Depuis 2008, comme pour les régions, la DDEC a été forfaitisée et prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État pour des raisons identiques à celle de la DRES et a suivi des modalités identiques (cristallisation la part de chaque département, absence d'indexation décidée par les différentes lois de finances).

La dotation générale de décentralisation (DGD) a été majorée pour couvrir les dépenses de fonctionnement des établissements des collèges et des lycées. Les communes qui avaient déjà à leur charge le coût de fonctionnement des écoles depuis l'origine ne sont pas concernées. À la différence des deux précédentes dotations, le produit est libre d'emploi pour les collectivités territoriales et n'a pas été affecté spécifiquement à l'enseignement.

b. Des dépenses induites par les réformes étatiques : des activités périscolaires au service minimum d'accueil

L'État est également amené à compenser des dépenses qui ne résultent pas de compétences transférées mais qui sont induites par le « fonctionnement » du service public de l'enseignement,

¹⁸³ Le nombre de naissances calculé sur une période de référence précise et les retards de scolarisation par rapport à un objectif de taux de scolarisation des jeunes âgés de 16 à 19 ans égal à 80 %.

telles celles générées par la création en 2008 du service minimum d'accueil (SMA) ou les activités péri-ou extrascolaires.

La loi n°2008-790 du 20 août 2008 qui a institué un service minimum d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire¹⁸⁴, en cas de grève des enseignants au-delà d'un certain seuil, a également prévu une compensation financière de l'État¹⁸⁵. Le dispositif législatif a prévu une réévaluation régulière par le pouvoir réglementaire, réévaluation très imparfaite¹⁸⁶.

Quant aux activités périscolaires qui constituent des activités complémentaires à l'enseignement, en dehors du temps scolaire, elles ne sont pas obligatoires. La réforme des rythmes scolaires a cependant eu pour effet de presque systématiser la mise en place d'un service périscolaire. Elles ne font pas l'objet de compensation de principe. Cependant, des mécanismes d'aides ont été prévus. La loi *Peillon*, précisée par le décret no 2015-996 du 17 août 2015, a créé un fonds en faveur des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, afin de contribuer au développement d'une offre d'activités périscolaires au bénéfice des élèves des écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrat. Créé initialement pour une période temporaire, il a ensuite été pérennisé¹⁸⁷. L'aide est composée d'un montant forfaitaire et d'une majoration forfaitaire en fonction du nombre d'élèves éligibles. La demande de versement doit comporter une description de l'organisation de la semaine scolaire retenue permettant d'apprécier l'éligibilité aux aides du fonds. Avec la suppression de l'obligation de la semaine sur 4 jours, les aides du fonds de soutien ont été réservées aux communes (et établissements d'enseignement privés) qui maintiennent cette répartition du temps scolaire¹⁸⁸.

Enfin, les collectivités territoriales sont amenées à engager des dépenses entièrement facultatives tels les enseignements artistiques et culturelles, la restauration scolaire, les études surveillées et dirigées, les classes de découverte et diverses interventions d'action sociale.

¹⁸⁴ CALLEY G, « Une nouvelle figure du service minimum : l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire », *RFDA*, 2008 p. 1187.

¹⁸⁵ Le décret n°2008-901 du 4 septembre prévoit une indemnisation de, soit 110 € par jour et par groupe de quinze élèves de l'école accueillis, soit le produit, par jour de mise en œuvre du service, de neuf fois le salaire minimum de croissance horaire (soit un SMIC brut de 78,39 € au 1er juillet 2008) par le nombre d'enseignants ayant participé au mouvement de grève dans les écoles où la commune était tenue d'organiser le service d'accueil.

¹⁸⁶ En effet seul le second paramètre a évolué régulièrement depuis 2008. Le montant 110 € par jour et par groupe de quinze élèves de l'école accueillis étant quant à lui celui du décret initial.

¹⁸⁷ Décrets n°2015-996 et 2015-997 du 17 août 2015.

¹⁸⁸ Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

B. Une territorialisation des dépenses éducatives qui se heurte à un contexte budgétaire contraint

La décentralisation parce qu'insuffisamment compensée a creusé les inégalités entre les collectivités territoriales. « *L'affirmation du rôle des collectivités dans les domaines scolaire et périscolaire s'est traduite par une hétérogénéité de coûts. Cette disparité résulte de plusieurs facteurs : « la taille des collectivités, le niveau et la qualité de l'offre et l'implication variable des communes face aux nouveaux besoins des élèves »*¹⁸⁹.

1. Une augmentation des dépenses imparfaitement compensées

Les réformes décidées par l'État ne sont pas sans incidence budgétaire pour les collectivités territoriales en augmentant le niveau des dépenses obligatoires des collectivités territoriales. L'extension de l'obligation de scolarisation dès trois ans ou le dédoublement des classes en zone d'éducation prioritaire a nécessairement eu des impacts budgétaires non négligeables. En effet, ces réformes entraînent la création d'un nombre important de classes nouvelles. En théorie compensées, ces dépenses peinent à le rester sur le long terme. Si aux termes de l'article 72-2, 4o de la Constitution, « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* »¹⁹⁰, le juge constitutionnel n'a finalement que très peu censuré des dispositions financières relatives aux finances locales et n'a pas opéré de changement notable par rapport à sa jurisprudence antérieure à la réforme constitutionnelle de 2003¹⁹¹. Les collectivités territoriales ont, à plusieurs reprises, invoqué l'insuffisante compensation financière dans d'autres domaines que les dépenses scolaires mais transposables, comme par exemple les compétences transférées aux départements en matière d'aide sociale¹⁹². Le Conseil constitutionnel a, à cette occasion, rappelé une jurisprudence constante selon laquelle en matière de transfert, il doit y avoir une compensation intégrale des charges à la date du transfert et à cette date seulement. Les ressources doivent être équivalentes aux dépenses qui étaient celles de l'État. Il n'y a pas à prendre en compte les évolutions postérieures du fait d'une montée en charge. Quant aux créations et extensions, elles n'impliquent des compensations intégrales que lorsqu'elles sont obligatoires. Dans l'hypothèse de création ou d'extension facultatives, il n'y a aucune exigence de création de ressources. Cette jurisprudence très restrictive explique la licéité des gels des dotations en matière scolaire qui n'ont pas été réévaluées depuis 2008. Le Conseil constitutionnel a même admis la conformité à la Constitution d'une baisse des dotations d'État (la dotation globale de fonctionnement) dès lors qu'elle

¹⁸⁹ Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, septembre 2018, p 169.

¹⁹⁰ CC, 13 janv. 2005, no 2004-509 DC Loi de programmation pour la cohésion sociale, *AJDA*, 2005, les transferts ou créations de compétences doivent être accompagnés des ressources adéquates ; CC, 12 août 2004, n° 2004-503 DC, D. 2005. 1133 et équivalentes à celles qui étaient antérieurement consacrées à leur exercice par l'État (CC, 30 juin 2011, n° 2011-144 QPC, Dpt de l'Hérault et des Côtes d'Armor, cons. 24, *AJDA*, 2011. 1348.

¹⁹¹ cf. Notamment ALBERT J.-L., « Bases constitutionnelles du droit financier local », *Encyclopédie des collectivités locales*, chapitre 2, folio 7.

¹⁹² Dans le cadre du revenu minimum d'insertion (RMI), du revenu minimum d'activité (RMA), du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH).

n'est pas « d'une ampleur telle, qu'elle entraverait la libre administration des collectivités territoriales »¹⁹³ estimant conformes à la Constitution les dispositions de la loi programmation des finances publiques prévoyant la participation des collectivités territoriales à l'effort de réduction des déficits publics, réductions qui n'ont cependant pas affecté les dotations scolaires qui sont restées identiques. Cependant, les baisses de ces dotations générales ont mécaniquement une incidence sur les possibilités de financement des dépenses scolaires car les collectivités territoriales doivent ponctionner sur leurs ressources générales pour assurer ces dépenses qui sont obligatoires et qui viennent en concurrence avec d'autres dépenses obligatoires, réduisant d'autant les marges de manœuvre des collectivités locales.

Ainsi pour l'augmentation des charges due à l'obligation de scolarisation dès trois ans ou le dédoublement des classes en zone d'éducation prioritaire, il n'a pas été prévu d'augmentation des dotations existantes mais l'octroi d'aides par un fonds de compensation, ce qui est fondamentalement différent car ces aides ne sont pas automatiques.

Même lorsque les dépenses sont facultatives, les collectivités territoriales ne peuvent pas forcément s'y soustraire pour des raisons essentiellement politiques, contraintes parfois par des effets de cliquets. L'abandon de la semaine en 4 jours, réclamé par beaucoup de communes pour des raisons budgétaires, n'a pas toujours permis des réductions de coût en raison d'une demande et d'une augmentation des exigences des familles habituées à ce type de prestations. Par ailleurs, même si les communes peuvent demander des participations financières aux familles, elles ne sont pas toujours en capacité de le faire dans des territoires déjà socialement défavorisés. « *Ainsi, les compétences facultatives des communes entraînent des charges croissantes, qui nécessitent des arbitrages parfois délicats entre une demande des familles de plus en plus forte et des disponibilités financières forcément limitées* »¹⁹⁴.

2. Une décentralisation qui se heurte aux inégalités entre collectivités territoriales

Censée lutter contre les inégalités scolaires générées par un système éducatif trop uniforme, la décentralisation se heurte très rapidement à une autre forme d'inégalité : la disparité de ressources financières entre les collectivités territoriales. Le contexte budgétaire général très contraint et le coup de rabet sur les dotations d'État¹⁹⁵ ont renforcé l'inégalité entre les collectivités locales en rendant difficile un approfondissement de la décentralisation scolaire. La question scolaire est pourtant devenue un enjeu majeur d'aménagement des territoires, dès lors que la qualité du service public de l'éducation constitue un facteur important d'attractivité territoriale. Les collectivités territoriales, souvent prises en étau entre la baisse des dotations d'État et l'expansion continue de leurs compétences, ont dû trouver des solutions, qui leur permettent de mutualiser des charges de plus en plus lourdes avec d'autres collectivités. En effet, les coûts d'investissement et de fonctionnement de locaux et de cantines scolaires sont souvent disproportionnés par rapport aux moyens de beaucoup

¹⁹³ cf. CC, 29 déc. 2014, n 2014-707 DC Loi de finances pour 2015, cons. 23, *AJDA*, 2015 ; CC, 29 déc. 2015, n 2015-725 DC Loi de finances pour 2016), pour 2017, CC, 29 déc. 2016, n 2016-744 DC, Loi de finances pour 2017, cons. 53, *AJDA*, 2017, concernant la baisse de la dotation globale de fonctionnement.

¹⁹⁴ Cour des comptes, Les finances publiques locales, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, septembre 2018, p 163.

¹⁹⁵ La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 du 29 décembre 2014 a prévu une réduction des dotations de l'État afin d'associer les collectivités locales au plan d'économie destiné à respecter les critères de Maastricht.

de communes rurales. Les solutions de coopération se sont imposées, allant des regroupements pédagogiques intercommunaux (RIP)¹⁹⁶ aux établissements publics de coopération intercommunaux (EPCI).

La Cour des comptes relevait en 2018¹⁹⁷ à propos des activités périscolaires une grande hétérogénéité de l'exercice des compétences scolaires et périscolaires, et des écarts de coûts par écolier selon les territoires. Ces écarts de coût sont largement conditionnés par la diversité des niveaux de services offerts, eux-mêmes induits par la taille de la collectivité et ses capacités financières.

En outre, même facultatives, elles ne sont pas sans contraintes normatives, et induisent des coûts parfois non anticipés. Sans prétendre à l'exhaustivité, il est possible de retracer quelques réformes qui ont généré des dépenses insoupçonnées mais coûteuses. En effet, les services publics sont soumis au principe d'égalité. Ainsi, le refus d'accès à certaines activités, même facultatives pour les communes, a conduit à un contentieux fourni et souvent délicat. La question s'est notamment posée de l'égalité d'accès aux cantines scolaires¹⁹⁸. La jurisprudence a, compte tenu du caractère facultatif pour une commune d'un tel service, admis la possibilité d'une tarification en fonction du domicile des élèves, dès lors que le tarif fixé pour les élèves domiciliés hors de la commune n'excède pas le prix de revient des repas¹⁹⁹. Les textes fixent, en effet, un plafond tarifaire (Code de l'éducation., art. R. 531-53)²⁰⁰. Par ailleurs, autre question extrêmement sensible sur le plan juridique au regard du principe d'égalité et stratégique pour les finances des communes, celle du droit d'accès à la cantine. L'article 186 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté avait semble-t-il mis fin aux possibilités d'accès sélectif à la cantine scolaire instauré par certaines communes, en prévoyant que « *l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille* »²⁰¹. Dans un arrêt très attendu du 23 mars 2021²⁰² le Conseil d'État a cependant considéré que « *l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les élèves puissent bénéficier du service des cantines dans les écoles primaires n'implique pas que les communes ou leurs groupements soient tenus d'admettre un élève lorsque la capacité maximale d'accueil de ce service public est atteinte* ». Le juge admet ainsi que les collectivités territoriales puissent légalement refuser d'y admettre un élève lorsque, à la date de leur décision, la capacité maximale d'accueil de ce service public est atteinte et n'ont pas à adapter leur capacité d'accueil à la demande. Il se refuse donc à en faire un service public obligatoire, conformément d'ailleurs à la position du Conseil constitutionnel, dans sa décision de 2017 relative à la loi du 27 janvier 2017, pour qui le droit pour les enfants en école primaire d'être inscrits à la cantine est conditionné à ce que le service existe. Ces dispositions n'ont donc ni pour objet ni pour effet de

¹⁹⁶ Les RIP ont pour objectif de mettre en cohérence la gestion des locaux scolaires et l'organisation pédagogique. Cela permet généralement, en collaboration avec les services académiques, des regroupements qui permettent soit de concentrer les classes en un seul lieu soit de les répartir entre les communes).

¹⁹⁷ *Idem*, p 169.

¹⁹⁸ VERPEAUX M, « L'égalité d'accès à la restauration scolaire : principes et limites », *AJDA*, 2010, p. 265.

¹⁹⁹ CE, sect., 5 oct. 1984, Commissaire de la République de l'Ariège c/ Cne de Lavelanet, req. n 47875, *RFDA*, 1985, p. 241.

²⁰⁰ Les tarifs ne peuvent être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration, après déduction des subventions de toute nature bénéficiant à ce service.

²⁰¹ Il en allait ainsi notamment lorsque les règlements adoptés par les conseils municipaux se fondaient sur le seul critère de l'activité professionnelle des deux parents, sur l'âge des enfants sur le lieu de résidence de la famille.

²⁰² CE, 21 mars 2021, n°429361, *AJCT*, 2021, p. 38.

rendre obligatoire la création d'un service public de restauration scolaire²⁰³. La question s'est également posée dans le secondaire (collèges et lycées) qui n'est pas visé par la loi *Égalité et citoyenneté*. La doctrine hésitait sur le caractère obligatoire des cantines scolaires dans ce degré d'enseignement. Le Conseil d'État a tranché dans une décision du 24 juin 2021²⁰⁴ et rappelé le caractère facultatif de ce service²⁰⁵. D'autres contentieux relatifs aux cantines scolaires sont potentiellement explosifs pour les finances des collectivités locales, tels par exemple celui des menus de substitution²⁰⁶, dont la création ou la suppression est justifié pour des raisons religieuses ou même philosophiques mais qui parfois masquent des préoccupations budgétaires²⁰⁷.

Le respect du principe d'égalité s'est également posé à propos des élèves en situation de handicap. Lorsqu'une collectivité territoriale organise un service de restauration scolaire ou des activités périscolaires, il lui incombe, de s'assurer que les élèves en situation de handicap puissent y avoir effectivement accès, le cas échéant avec le concours des aides techniques et des aides humaines dont ces élèves bénéficient au titre de leur droit à compensation. Il s'ensuit un partage de la prise en charge financière du coût de l'accompagnant chargé d'assister l'élève ; l'État prenant le prenant en charge durant le temps scolaire et la collectivité territoriale pendant le temps des activités complémentaire ou périscolaires²⁰⁸. C'est distinction parfaitement cohérente sur le plan juridique n'en fait pas moins peser des risques importants sur les budgets des collectivités territoriales.

3. Des difficultés financières qui contribuent à une certaine recentralisation par la mutualisation des dépenses

Historiquement l'échelon communal s'est imposé comme le socle fondamental de l'École. L'échelon intercommunal a cependant pris une place grandissante en matière scolaire à des fins de mutualisation des charges. Celle-ci d'ailleurs peut s'apparenter à une forme de recentralisation, non pas vers l'État mais vers des structures intermédiaires ; phénomène qui d'ailleurs s'inscrit dans un mouvement plus général et qui montre les limites de décentralisation. Depuis 2013, une profonde refonte territoriale a été opérée par une succession de réformes législatives, qui ont toutes pour objectif d'inciter voire même d'imposer un regroupement territorial pour réaliser des économies

²⁰³ CC, 26 janv. 2017, n°2016-745 DC, *AJDA*, 2017, p. 198

²⁰⁴ CE, 24 juin 2019, n°409659, Dpt d'Indre-et-Loire, *AJCT* 2019. 525, obs. DEFERT F.-J.

²⁰⁵ Le Conseil a estimé que si le législateur a entendu transférer de l'État au Département, dans la mesure où l'État l'assurait, la charge du service de restauration dans les collèges, il n'en résulte pas que le législateur ait entendu, à cette occasion, « transformer ce service public administratif, jusqu'alors facultatif, en service public administratif obligatoire ».

²⁰⁶ ROMAN D, « Fin des menus de substitution dans les cantines scolaires : "Cochon qui s'en dédit !" », *AJDA*, 2017, p. 2207.

²⁰⁷ Dans une décision du 11 décembre 2020, le Conseil d'État a précisé les conditions de création ou de suppression des menus de substitution. Le juge a considéré, tout d'abord, qu'il n'existe aucune obligation pour les collectivités territoriales gestionnaires d'un service public de restauration scolaire de distribuer des menus de substitution. Il considère également que ni les principes de laïcité et de neutralité du service public, ni le principe d'égalité des usagers devant le service public, ne font, par eux-mêmes, obstacle à ce que ces mêmes collectivités territoriales puissent proposer de tels repas. Lorsque les collectivités « définissent ou redéfinissent les règles d'organisation de ce service public, il leur appartient de prendre en compte l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les enfants puissent bénéficier de ce service public, au regard des exigences du bon fonctionnement du service et des moyens humains et financiers dont disposent ces collectivités ». On peut donc conclure qu'un motif financier ou d'organisation du service puisse permettre de supprimer les menus de substitution.

²⁰⁸ CE, 20 novembre 2020, n°422248, *Rec.* 2020.

d'échelle²⁰⁹. L'incitation à la création de métropoles, l'obligation d'intégrer une intercommunalité à fiscalité propre (EPCI)²¹⁰ instaurée par la loi NOTRe, constituent autant de symboles de l'évolution vers l'intégration croissante des petites entités territoriales dans des espaces territoriaux plus vastes, pour des raisons budgétaires. L'intensification de cette incitation s'est imposée en raison du relatif échec de la péréquation financière, censée pourtant réduire les disparités budgétaires entre les collectivités territoriales²¹¹. Alors que la péréquation financière ne fait que transférer des ressources vers d'autres collectivités pour leur permettre d'exercer des compétences qui restent propres, l'intercommunalité permet aussi un transfert des compétences, à une structure intercommunale à laquelle des compétences scolaires peuvent être transférées. La loi prévoit même parfois une coopération obligatoire²¹² mais qui ne prend pas d'ailleurs forcément le chemin de l'intercommunalité²¹³. L'intérêt pour le transfert des compétences scolaires vers une structure intercommunale fait l'objet d'avis partagés selon les communes. Certains n'y voient aucune économie d'échelle et au contraire un surcoût en termes de transport ou de restauration scolaires. D'autres, y voient, outre l'optimisation du financement des infrastructures scolaires, une possibilité de gestion plus efficace par la professionnalisation du personnel affecté à des services périscolaires, mais aussi culturels et sportifs²¹⁴. Au 1^{er} janvier 2018, 395 des 1263 EPCI disposaient de la compétence scolaire et 572 de la compétence périscolaire²¹⁵.

L'analyse du financement des politiques scolaires démontre les limites de la « territorialisation » des politiques scolaires, qui d'ailleurs n'est qu'en trompe-l'œil, l'État conservant l'essentiel des compétences « nobles » : la pédagogie pour des raisons historiques, philosophiques et juridiques souvent évoquées. En raison des contraintes financières fortes, les velléités d'impulser des politiques locales sont rapidement confrontées aux inconvénients de l'émiettement et surtout de la superposition des compétences. Le contexte budgétaire très contraint, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales, pousse à imaginer un échelon idéal d'intervention, qui permette à la fois d'adapter des politiques éducatives aux enjeux locaux, tout en préservant leur soutenabilité financière.

²⁰⁹ La loi MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) du 27 janvier 2014 ; la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales du 17 janvier 2015 ; enfin la loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) du 7 août 2015.

²¹⁰ D'une taille minimale de 15 000 habitants (200 000 en Île-de-France).

²¹¹ La péréquation entre les collectivités locales consiste à redistribuer une partie des ressources entre les collectivités par l'intermédiaire d'un fonds de péréquation propres à chaque échelon de collectivités.

²¹² Ainsi l'article L. 212-2 du Code de l'éducation dispose que toute commune doit être pourvue d'au moins une école élémentaire publique, mais que, toutefois, deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Cette association est même obligatoire lorsque deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de trois kilomètres, la population scolaire de l'une de ces communes est inférieure à quinze « unités ».

²¹³ CHRISTIANY D., « Les outils de la compétence "fonctionnement des écoles" », *Intercommunalités*, n°119, janv. 2008, p. 18.

²¹⁴ LAFON L, ROUX J.-Y., *Rapport d'information fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication par la mission d'information sur les nouveaux territoires de l'éducation*, Sénat, 2019, p 47.

²¹⁵ Source rapport de la Cour des Comptes, 2018, *op cit.*, p 212.

V. Les outils de mise en œuvre de la territorialisation des politiques éducatives : de la contractualisation à l'expérimentation²¹⁶

Au fil des années se sont développés deux procédés génériques permettant de mettre en œuvre toutes sortes de politiques publiques éducatives, qu'elles soient nationales ou locales. Il s'agit de la contractualisation et de l'expérimentation. Ces procédés connaissent une déclinaison similaire à celle qu'on trouve dans d'autres secteurs de la vie nationale encore centralisés comme la santé ou la justice. La contractualisation, dont l'Éducation nationale n'est qu'un des secteurs de déploiement²¹⁷, place l'école ou l'établissement public local d'enseignement (EPL) face à l'État et ses divers démembrements (préfet, recteur, directeur de la cohésion, caisse d'allocation familiale, collectivités territoriales, etc.), pour identifier les procédés les plus à même de remplir des objectifs d'inspiration nationale. L'expérimentation a pour principaux protagonistes l'État et les collectivités territoriales, pour accompagner les écoles et EPL dans une réforme d'inspiration nettement plus locale.

A. La contractualisation

Si la contractualisation des politiques publiques remonte aux années 1960, cela ne concernait que les relations entre l'administration et les opérateurs économiques, dans le cadre d'une économie dite concertée²¹⁸. Ce n'est que dans les années 1980 que le contrat entre dans la sphère administrative, comme outil de management public, comme contrepoids à la décentralisation et à la déconcentration, mais aussi face aux contraintes budgétaires croissantes²¹⁹. L'Éducation nationale n'a pas échappé au procédé (1), et l'exemple le plus répandu est probablement le contrat d'objectifs dans le cadre des projets éducatifs territoriaux (2).

1. L'outil contractuel

Textes. L'outil contractuel a été apporté par la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École (art. 36), modifiant l'article L. 421-4 du Code de l'éducation, de nouveau modifié en 2013. La partie réglementaire du même code précise : « *le contrat d'objectifs conclu avec le recteur d'académie et, lorsqu'elle souhaite y être partie, avec la collectivité territoriale de rattachement définit les objectifs à atteindre par l'établissement pour satisfaire aux orientations nationales et académiques et mentionne les indicateurs qui permettront d'apprécier la réalisation de ces objectifs* »²²⁰. Il en résulte un dispositif à deux ou trois protagonistes : l'établissement ou l'école ;

²¹⁶ Pour une bibliographie indicative cf. RANCON S., *Des démarches de participation dans la fabrique d'un projet local d'éducation. Instruments d'action publique et discours éducatifs*, Les Sciences de l'éducation – Pour l'Ère nouvelle, 2018/1 (Vol. 51), p. 37.

NETTER J., *L'école fragmentée*, PUF, coll. *Éducation et société*, 2019.

FERHAT I., « De la décentralisation de l'éducation aux politiques éducatives locales en France : comment traiter en sciences sociales un objet en mutation », *Carrefours de l'éducation*, 2021/1 (n° 51), p. 93.

²¹⁷ BOUVIER A., « Coopérations et contractualisation », *La gouvernance des systèmes éducatifs*, 2012, p. 245.

²¹⁸ BLOCH-LAINE F., *Pour une réforme de l'action économique*, Rev. Eco. 1962, p. 859 ; RIVERO J., *Action économique de l'État et évolution administrative*, Rev. Eco. 1962 p. 886 ; de LAUBADERE A., « L'administration concertée, Mélanges STASSINOPOULOS », *LGDJ*, 1974, p. 407.

²¹⁹ GAUDIN J.-P., « Contrats », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, 2014, p. 164.

²²⁰ Art. R. 421-4, modifié dernièrement par le décret n°2019-1554 du 30 décembre 2019.

l'académie ; le cas échéant la collectivité territoriale impliquée, qui apportera notamment des moyens. Ces contrats sont parfois négociés à l'échelle d'une circonscription scolaire.

Une pyramide de contrats. Le contrat d'objectifs définit pour quatre ans les priorités éducatives de l'établissement. Mais ces objectifs doivent s'inscrire dans les priorités nationales, elles-mêmes inscrites dans le contrat d'objectifs entre l'État et chaque académie. Ce dernier contrat traduit en effet les grands axes de la politique nationale éducative, qu'elle soit définie par le ministre ou le législateur. Autrement dit, l'autorité académique, au moment de signer un contrat d'objectifs avec un établissement, n'approuvera que les projets en lien avec ses objectifs propres, qui ne sont autres que ceux de l'État. Le contrat d'objectifs d'un établissement ne permet donc en rien une « politique locale » éducative, laquelle relève plutôt de l'expérimentation (*infra*, B).

Cet aspect centralisateur est conforté par une pyramide parallèle, cette fois de projets : le projet d'école ou d'établissement (Code de l'éducation, art. L. 314-2 et D. 314-2), qui, aux termes de la loi (Code de l'éducation, art. L. 401-1) « définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux ». Ces objectifs et programmes sont eux-mêmes inscrits dans chaque « projet académique ». Or le contrat d'objectifs, précise la circulaire²²¹ de 2005, est conclu « en cohérence » avec le projet d'établissement dont on sait qu'il traduit indirectement la politique nationale.

Quel degré d'autonomie contractuelle ? Ainsi se pose la question du degré d'autonomie permis par les contrats d'objectifs : « le contrat est-il l'émanation du projet d'établissement, ou bien le projet est-il le produit du contrat d'objectifs »²²². En d'autres termes, le contrat permet-il des initiatives originales, propres à un ou plusieurs établissements, en lien avec une collectivité territoriale apporteuse de moyens, ou est-il simplement le support local des initiatives nationales, diffusées à l'échelle de chaque académie ?

Une lecture littérale des textes ne plaide pas en faveur de l'autonomie sur le fond. Le schéma de la pyramide de contrats résultant de la loi de 2005, où chaque contrat d'objectifs conclu à la base vient en exécution du contrat intermédiaire, lequel vient appliquer une politique nationale, se retrouve dans d'autres domaines, comme la santé ou la justice : autant de domaines très centralisés, marqués par la recherche d'une stratégie nationale cohérente, que les contrats ne font que diffuser à tous les échelons. Cette vision est d'autant plus présente que les contrats d'objectifs doivent bien, aux termes des différents textes « satisfaire aux orientations nationales et académiques », ce qui fait l'objet d'un contrôle à l'aide d'indicateurs.

Ainsi, les conventions dites « ruralité » prônées par l'instruction²²³ du 11 octobre 2016 comportent des « engagements réciproques » visant tous à élaborer une « méthode et des instruments souples et modulables d'aménagement du réseau d'établissements scolaires dans ces territoires fragilisés », sous « l'impulsion donnée au travers des comités interministériels aux ruralités qui se sont tenus entre mars 2015 et mai 2016 ». La suite concerne la méthode elle-même, qui tend à mettre les écoles rurales en réseaux lorsqu'elles subsistent, et à mutualiser les moyens (bibliothèques, centres documentaires, salles d'informatique, installations sportives, cantines, accueil périscolaire, etc.). Dans ce contexte,

²²¹ NOR : MENE0502168C, n°2005-156.

²²² WUILLAMIER, Ph., *Autonomie et contractualisation*, *Revue Administration & Éducation*, 2015/3 N°147, p. 145.

²²³ NOR : MENE1629443J, Instruction n°2016-155 de la Dgesc.

l'autonomie des établissements est d'autant plus mince que leurs moyens sont réduits et qu'ils dépendent sur cet aspect du bon vouloir des autorités académiques, quand bien même est affichée une volonté de « consultation le plus large possible à l'échelle départementale » destinée « à mobiliser les énergies et fédérer les bonnes volontés ».

Une autonomie dans la méthode. À l'inverse, on peut avoir une lecture plus constructive du dispositif des contrats d'objectifs. Si les objectifs de l'école ou de l'établissement doivent rester en lien avec ceux de l'académie et donc de l'État, l'autonomie portera alors sur la méthode privilégiée pour les atteindre. C'est sur cet aspect que peuvent se déployer les énergies locales, autant de forces de proposition pouvant améliorer les indicateurs au niveau académique. C'est cet interstice entre national et local qui permet, si les autorités académiques jouent le jeu, une véritable innovation pédagogique ou organisationnelle. Le contrat d'objectifs en tant que simple outil d'exécution devient alors un outil d'adaptation des objectifs nationaux aux spécificités locales, ouvert aux innovations. Il permet d'ailleurs souvent de pérenniser des pratiques antérieures en leur allouant des moyens humains ou matériels, mais tout cela n'est possible qu'à travers un dialogue constant dans l'exécution, ce qui suppose un réel suivi académique, s'inscrivant dans la durée.

2. L'exemple des projets éducatifs territoriaux

Prévus à l'article D. 521-12 du Code de l'éducation, impulsés par une circulaire n°2013-036 du 20 mars 2013, les projets éducatifs territoriaux sont originaux : d'une part, ils impliquent pleinement les collectivités territoriales mais aussi d'autres ministères que celui de l'éducation, comme celui chargé des sports²²⁴ ou ceux chargés de la culture et des affaires sociales. Sont également impliquées les associations de jeunesse et d'éducation populaire, ou d'autres associations et institutions à vocation culturelle, artistique ou encore scientifique, ainsi que les associations représentant les parents d'élèves. D'autre part, ils tendent à proposer une organisation du temps scolaire destinée à mieux utiliser le temps périscolaire ou extra-scolaire. L'idée est d'offrir aux élèves des temps périscolaires et extra-scolaires aussi attractifs que profitables en termes de réussite et de valeurs de vie commune. Ce sont ces projets qui, une fois définis, donnent lieu à un ou plusieurs contrats d'objectifs. L'État promeut ces projets et leur a consacré un décret²²⁵ ainsi qu'une part importante de sa communication²²⁶. On notera d'emblée que les contrats d'objectifs viennent chronologiquement après la définition d'un projet éducatif territorial défini entre partenaires. Ce processus n'a rien de surprenant : tout contrat se négocie à partir du contexte et des moyens que chacun est prêt à mettre. Il a fallu toutefois, pour permettre la mise en place de tels projets, autoriser des dérogations à l'organisation de la semaine scolaire²²⁷.

Les activités privilégiées sont clairement l'aide aux devoirs, la lecture ou les classes découverte (par ex. le projet éducatif d'Albi²²⁸), mais aussi des ateliers basés sur certaines notions comme l'hygiène ou

²²⁴ On note de ce point de vue une cohérence dans la réunion récente (juin 2020) des deux ministères sous l'autorité d'un seul ministre.

²²⁵ Décret n°2016-1051 du 1^{er} août 2016 relatif au projet éducatif territorial et à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre.

²²⁶ https://www.apvf.asso.fr/files/publications/PEDT_fiches_pratiques.pdf

²²⁷ Décret n°2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques.

²²⁸ <https://www.mairie-albi.fr/fr/le-projet-educatif-territorial>

la sécurité notamment routière. Les activités proposées existent déjà dans la plupart des cas : ce sont les communes ou les intercommunalités qui les assurent ou les financent. Mais le projet éducatif territorial et sa contractualisation permettent d'en tirer un meilleur parti en répartissant mieux les temps scolaires, périscolaires et extrascolaires. Le bénéfice est donc important en termes de gestion des activités en cause, mais aussi en termes d'accès : lorsque l'ensemble des élèves se concentre sur le peu de créneaux laissés vacants par l'école, non seulement il en résulte des conditions d'accès dégradées, mais c'est l'accès même qui s'en trouve limité.

Certains projets sont centrés sur une idée-force – par exemple la citoyenneté, comme à Toulouse²²⁹ ou à Paris²³⁰ avec le « vivre ensemble » – autour de laquelle se décline une offre diversifiée destinée à faire du temps périscolaire ou extrascolaire un temps qui soit aussi dédié aux valeurs collectives. Ces projets sont reliés à un contexte, celui d'un nombre important d'élèves en rupture avec tout ou partie des valeurs de la République.

Dans les communes rurales, les projets portent également sur la mobilisation de ressources existantes, mais aussi sur des axes tels que l'autonomie (par ex. commune d'Alex²³¹), le lien social.

Dans les communes périurbaines enfin, l'axe majeur est le lien social, avec des projets mobilisant l'ensemble des services municipaux ou intercommunaux (services culturels, restauration, entretien des parcs et jardins, équipements sportifs, etc.), ainsi que le tissu associatif. L'ambition est d'offrir une « galaxie éducative » (projet Coulommiers²³²) propre à évoluer vers un écosystème éducatif vertueux.

Les résistances et analyses critiques. Le corps enseignant a pu à juste titre déplorer les lacunes pédagogiques de certains projets, mais surtout le décalage entre ce qui est proposé aux élèves et le savoir-faire que les enseignants tiennent de leur formation. Sans lancer un débat sur l'opportunité de faire converger la formation des enseignants vers ces projets ou au contraire de renforcer l'aspect pédagogique de certains projets, le processus ne peut rester sans incidence sur le temps scolaire et donc sur le contenu même des enseignements. Ce décalage explique certaines incompréhensions et résistances²³³.

Une autre critique porte sur le fait que ces projets menacent l'unité du système scolaire²³⁴ : un risque paradoxal, s'agissant de réintégrer dans le système éducatif des élèves qui en sont plus ou moins sortis, ou d'offrir de meilleures chances à des élèves éloignés des grands centres éducatifs. En tout état de cause, l'analyse de plusieurs projets montre une grande disparité dans l'offre éducative entre villes et campagnes. C'est logique s'agissant de mobilisations et de meilleure utilisation des moyens

²²⁹<https://www.toulouse.fr/documents/148835/11078877/PEDT2018-2021-VersionOctobre2019.pdf/aafb6196-a6cf-44df-a607-32c167316c10>

²³⁰ <https://www.paris.fr/pages/le-projet-educatif-territorial-pour-paris-3991>

²³¹ <https://www.alex-village.com/education-jeunesse/pedt.html>

²³²https://www.ville-colomiers.fr/fileadmin/user_upload/Fichiers_Bloc_A_Telecharger/Education/Projet_educatif_territorial.pdf

²³³ FLAMANT, A., *Regard sur une démarche évaluative « partenariale » municipale : recompositions et résistances des professionnels dans l'école, Les Sciences de l'éducation – Pour l'Ère nouvelle* 2020/2 (Vol. 53), p. 21.

²³⁴ BEN AYED C., « Des territoires de l'école aux territoires éducatifs : menace ou opportunité pour l'école ? », *Administration & Éducation*, 2019/2 (N°162), p. 33.

existants, et rarement de créations d'offres supplémentaires. Mais cela n'est pas de nature à restaurer l'égalité entre les élèves en termes de qualité d'offre éducative.

Inversement, d'autres approuvent une forme d'éducation plus informelle venant au secours de l'égalité des chances²³⁵, voire un moyen de remobiliser certains parents²³⁶.

Quoi qu'il en soit, ces contrats de projets territoriaux semblent présenter, dans les territoires ruraux, les mêmes lacunes que les conventions ruralités dont l'échec fut acté, s'agissant en tout cas de la première génération de contrats²³⁷. Du côté des élus locaux en effet, la crainte était de voir l'État se délester d'une partie de sa compétence scolaire, celle portant précisément sur les moyens humains et matériels, tout en contrôlant étroitement leur action par le biais de sa compétence matérielle sur les programmes²³⁸. Il est vrai que cette première génération de contrats était essentiellement centrée sur l'économie de moyens à court terme²³⁹. Les projets de territoires et les contrats d'objectifs qui leurs sont liés, semblent mieux répondre aux aspirations des élus locaux, en plaçant l'École dans une perspective plus large, intégrant aménagement du territoire, mais aussi le temps périscolaire et extrascolaire.

B. L'expérimentation

L'expérimentation a vocation à valoriser des pratiques ou des projets d'initiative locale. Elle a vocation à se développer.

1. Le concept d'expérimentation

Un outil de réforme légale et réglementaire. L'expérimentation est un dispositif juridique qui répond partiellement à une revendication des collectivités territoriales, lesquelles souhaitent aller vers une décentralisation sur mesures. De fait, elle se prête bien mieux à des réformes d'inspiration locale et non plus nationale. Concrètement, il s'agit d'une technique juridique consistant à appliquer une dérogation aux textes existants, sur un échantillon de population limité, dans un temps limité, puis à en tirer les conséquences : extension de l'expérience à toute la population, abandon, voire solution médiane. Ce n'est donc pas une simple innovation telle qu'un procédé éducatif imaginé par un enseignant, qu'il mettrait en pratique dans l'exercice de sa liberté pédagogique (Code de l'éducation, art. L. 912-1-1). L'innovation, juridiquement, ne déroge à aucun texte sur l'organisation scolaire. Mais si cette innovation devait être étendue à l'ensemble d'un établissement, impliquant divers acteurs, et

²³⁵ GARNIER B., « L'éducation informelle contre la forme scolaire ? », *Carrefours de l'éducation*, 2018/1 (n°45), p. 67.

²³⁶ ROUVERAND V., « Une place difficile des parents dans l'école... et dans la gouvernance de la ville : le rôle de l' élu face aux demandes des parents », *Administration & Éducation*, 2017/1 (N° 153), p. 109.

²³⁷ DURAN A., *Rapport au Premier ministre sur la mission d'accompagnement de la mise en œuvre des conventions ruralité*, 2018, avril 2019.

²³⁸ LAFON L. ROUX J.-Y., *rapp. d'inf. sénatorial au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication par la mission d'information sur les nouveaux territoires de l'éducation*, p. 50.

²³⁹ IGEN et IGAENR, *Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux*. Rapport d'étape n° 2, rapport n° 2018-080, juillet 2018 : « le dispositif contractuel ne produit pas en soi des transformations décisives à ce stade (...) de façon plus significative, la plupart des conventions demeurent centrées sur les seuls enjeux d'organisation et de moyens à court terme, sans toujours faire émerger une stratégie territoriale et pédagogique d'ensemble permettant d'aller au-delà des mesures de carte scolaire ». Aussi LAFON L. ROUX J.-Y., préc. p. 57 et s.

nécessitant un aménagement de l'organisation (par exemple par action sur le temps scolaire) ou du programme (qui est réglementé), alors elle deviendrait une expérimentation nécessitant des dérogations aux textes, ce qui est d'ailleurs prévu, par exemple à propos des obligations de service : l'article L. 314-1 du Code de l'éducation pose le principe selon lequel « sous réserve de l'accord des enseignants concernés, la périodicité des obligations réglementaires de service peut être modifiée », pour permettre certaines expérimentations.

La distinction entre innovation pédagogique et expérimentation n'est pas toujours évidente. Or si l'innovation est à la discrétion de l'enseignant, l'expérimentation obéit à bien plus de contraintes. Même si en pratique les deux procédés peuvent se combiner, il est essentiel d'encadrer juridiquement toute expérimentation remettant en cause la règle générale.

2. L'outil expérimental

Textes généraux. L'expérimentation juridique a longtemps été rejetée au motif qu'elle serait contraire au principe d'égalité des citoyens devant la loi. Puis la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 a modifié l'article 72 de la Constitution en prévoyant que les collectivités territoriales peuvent être autorisées, par la loi ou le règlement, à déroger aux règles relatives à l'exercice de leurs compétences, à titre expérimental, pour un objet et une durée limités. Cette loi constitutionnelle a été mise en œuvre par une loi organique n°2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, codifiée aux articles LO. 1113-1 à LO. 1113-7 du Code général des collectivités territoriales. La même loi constitutionnelle a permis les expérimentations par voie de règlement, en créant un article 37-1 de la Constitution. Le peu de succès initial rencontré par cette réforme²⁴⁰ s'explique par une forte tutelle exercée par l'État sur ces expérimentations²⁴¹. Les conditions ont été assouplies par la loi organique n°2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations. Cette dernière loi dispense désormais l'expérimentation d'autorisation étatique. De plus, auparavant le sort de l'expérimentation était binaire : extension à l'ensemble du territoire, ou abandon total. Désormais, il pourra également être décidé de maintenir les mesures ayant fait l'objet de l'expérimentation au sein des seules collectivités territoriales y ayant participé, et qui sont volontaires. C'en est donc fini de l'application uniforme de la loi sur tout le territoire, et le projet de loi dit « 3DS » en discussion devrait encore élargir les possibilités.

²⁴⁰ On notera tout de même, en matière d'éducation : Décret n° 2019-1404 du 18 décembre 2019 modifiant certaines dispositions du Code de l'éducation relatives aux recherches et aux expérimentations ; Décret n° 2019-1403 du 18 décembre 2019 relatif aux recherches et aux expérimentations menées dans les écoles et établissements d'enseignement publics et privés sous contrat et dans les établissements français d'enseignement à l'étranger ; Décret n° 2019-375 du 26 avril 2019 relatif à l'expérimentation de la mise à disposition des régions de fonctionnaires et d'agents de l'Etat exerçant dans les services et établissements relevant du ministère chargé de l'éducation nationale ; Décret n° 2018-423 du 30 mai 2018 modifiant le décret n° 2014-189 du 20 février 2014 tendant à l'expérimentation de modalités particulières d'admission dans les études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et maïeutiques ; Décret n° 2016-549 du 3 mai 2016 relatif à l'expérimentation d'un parcours de formation permettant à des élèves titulaires d'un baccalauréat professionnel agricole d'accéder aux formations d'ingénieur d'établissements d'enseignement supérieur agricole publics ; Décret n° 2016-456 du 12 avril 2016 abrogeant le décret n° 92-1258 du 30 novembre 1992 pris en application de la loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage et à la formation professionnelle et plus particulièrement le chapitre II concernant l'expérimentation de l'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial ; Ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

²⁴¹ Lagazette.fr, *Le droit à l'expérimentation n'est pas très expérimenté par les collectivités*, 11 janv. 2016, <https://www.lagazettedescommunes.com/424826/le-droit-a-l-expérimentation-nest-pas-tres-experimente-par-les-collectivites/>

Le procédé de l'expérimentation a été entendu au secteur de l'éducation par la loi d'orientation et de programme du 23 avril 2005 (art. 34), codifié à l'article L. 401-1 du Code de l'éducation. Si l'expérimentation a précédé ce texte en matière de pédagogie²⁴², le législateur a toutefois entendu lui donner un cadre plus incitatif, face à des contextes souvent très différents selon les territoires considérés. Ainsi, l'article L. 401-1 du Code de l'éducation pose le principe de l'élaboration d'un « projet d'école ou d'établissement », élaboré avec les représentants de la communauté éducative, pour une durée comprise entre trois et cinq ans. Ce projet « définit les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux ». Sur cette base, l'article L. 341-2 du même code²⁴³ dispose :

Sous réserve de l'autorisation préalable des autorités académiques et après concertation avec les équipes pédagogiques, le projet d'école ou d'établissement mentionné à l'article L. 401-1 peut prévoir la réalisation, dans des conditions définies par décret, d'expérimentations pédagogiques portant sur tout ou partie de l'école ou de l'établissement, d'une durée limitée à cinq ans. Ces expérimentations peuvent concerner l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement, la liaison entre les différents niveaux d'enseignement, la coopération avec les partenaires du système éducatif, l'enseignement dans une langue vivante étrangère ou régionale, les échanges avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire, l'utilisation des outils et ressources numériques, la répartition des heures d'enseignement sur l'ensemble de l'année scolaire, les procédures d'orientation des élèves et la participation des parents d'élèves à la vie de l'école ou de l'établissement. Les collectivités territoriales sont systématiquement associées à la définition des grandes orientations des expérimentations menées par l'éducation nationale ainsi qu'à leurs déclinaisons territoriales.

Dans le cadre de ces expérimentations, et sous réserve de l'accord des enseignants concernés, la périodicité des obligations réglementaires de service peut être modifiée.

Les modalités d'évaluation de ces expérimentations et de leur éventuelle reconduction sont fixées par décret.

Déclinaisons dans l'éducation. La loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance et le décret n° 2019-1388 du 18 décembre 2019 ont modifié les articles L. 314-1, L. 314-2, D. 314-2 et D. 314-4 du Code de l'éducation. Après autorisation des autorités académiques le projet d'école ou d'établissement peut prévoir la réalisation d'expérimentations pédagogiques pour une durée maximale de cinq ans. Le champ de ces expérimentations est assez vaste :

- Organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement ;
- Établissement d'un lien entre les différents niveaux d'enseignement ;
- Coopération avec les partenaires du système éducatif ;
- Immersion linguistique, dans une langue vivante étrangère ou mais aussi dans une langue régionale ;
- Échanges avec des établissements étrangers ;
- Utilisation des outils et ressources numériques ;
- Répartition des heures d'enseignement sur l'ensemble de l'année scolaire ;

²⁴² On note aussi une loi du 11 juillet 1975 autorisant les expériences pédagogiques, une autre loi du 10 juillet 1989 favorisant les « pratiques innovantes ».

²⁴³ Modifié par loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019, art. 38 (V).

- Procédures d'orientation des élèves ;
- Participation des parents d'élèves à la vie de l'école ou de l'établissement.

Une concertation préalable avec les équipes pédagogiques est obligatoire. Les collectivités territoriales « sont systématiquement associées », précise la loi, à la « définition des grandes orientations des expérimentations menées par l'éducation nationale ainsi qu'à leurs déclinaisons territoriales ». Autrement dit, l'expérimentation a bien vocation à mettre en place des dispositifs pédagogiques d'inspiration locale. En revanche, les « expérimentations engagées au niveau national » sont inspirées par le seul ministre chargé de l'éducation nationale (article D. 314-4 du Code de l'Éducation).

Procédure. L'article D. 314-2 énonce : « Les projets d'expérimentation pédagogiques sont présentés par le directeur d'école ou le chef d'établissement, sur proposition des équipes pédagogiques ». Ces projets précisent le périmètre de l'expérimentation, sa durée, l'équipe responsable. Ils se basent sur un diagnostic initial dans le domaine considéré, un constat de carences, et visent des objectifs. L'aspect le plus délicat concerne probablement les modalités d'évaluation des résultats de l'évaluation : elles sont souvent négligées, d'une part faute d'indicateurs fiables, mais souvent aussi faute de suivi réel, tant des autorités académiques que des équipes elles-mêmes, assez désarmées sur le plan méthodologique. C'est pourquoi le décret de 2019 insiste sur un « protocole d'évaluation » devant préciser les indicateurs retenus, mais aussi « les modalités de recueil des données ». Cet aspect nécessite une formation spécifique dont les personnels enseignants n'ont pas en général bénéficié durant leur cursus. Cela explique « l'appui des corps d'inspection territoriaux », prévu à l'article D. 314-3, mais en pratique peu mis en œuvre faute de ressources humaines suffisantes. C'est la raison pour laquelle sont prévues des conventions avec des organismes de recherche : l'article L. 314-3 permet d'inviter un chercheur au sein du conseil d'école ou du conseil d'administration, pour la durée de l'expérimentation, afin d'aider l'équipe pédagogique à élaborer les indicateurs et à assurer le suivi de l'expérimentation par la production de données et leur exploitation.

Enfin, le projet d'expérimentation est transmis pour approbation au directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie, avant d'être adopté par le conseil d'école ou le conseil d'administration et annexé au projet d'école ou d'établissement. Lorsqu'une expérimentation est évaluée positivement, le recteur d'académie peut décider de la reconduire pour une nouvelle période limitée à cinq ans et éventuellement de l'étendre à d'autres écoles ou établissements.

L'ensemble des innovations et expérimentations fait l'objet d'un recensement sur la base *Innovathèque*²⁴⁴.

3. En guise d'exemples : quelques expériences

Les « cités éducatives ». Les expérimentations les plus abouties sont à ce jour assurément les « cités éducatives », programmes destinés aux quartiers dits prioritaires²⁴⁵. Elles mobilisent 100 milliards d'euros pour la période 2020 à 2022, et l'État s'est fortement impliqué au niveau académique, avec

²⁴⁴ <https://innovatheque-pub.education.gouv.fr/innovatheque/accueil>

²⁴⁵ cf. LENA V., « "Cités éducatives" : l'invention de la société éducationnelle », *Administration & Éducation*, 2019/4 n°164, p. 117.

un pilotage rapproché, élément qui a manqué à d'autres projets. Elles donnent lieu à une concentration des efforts, qui a succédé à un saupoudrage inefficace. De même, certaines communes visées ont consacré une part très importante de leur budget à ces expérimentations, afin de ne pas reproduire les erreurs des précédentes tentatives d'enrayer l'échec scolaire. L'expérience a ceci d'original qu'elle tend vers de nouvelles fonctions inter-éducatives, *dans* et *autour* de l'école. Ainsi, ont pu être imaginées des fonctions d'éducateurs sur réseaux sociaux, des parents médiateurs, des mentors issus des entreprises ou du monde associatif, etc., le tout épaulant une équipe pédagogique devenue elle-même polyvalente.

Une telle évolution dans les pratiques aurait été freinée sans une évolution des textes : un décret du 27 juin 2017 (n°2017-1108) relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques, prévoit ainsi que le directeur académique des services de l'éducation nationale, saisi d'une proposition conjointe d'une commune ou d'un EPCI et d'un ou plusieurs conseils d'école, peut autoriser des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire.

Territoires éducatifs ruraux. Quant aux programmes « territoires éducatifs ruraux », ils sont encore peu avancés. Impliquant une multitude d'acteurs locaux, dont les collectivités territoriales, les entreprises, les établissements d'enseignement supérieur, les associations sportives. Il s'agit de mobiliser les forces existantes localement pour améliorer les performances scolaires et pallier l'éloignement des grands bassins d'emplois ou d'enseignement supérieur. Des moyens sont apportés afin de dédoubler les classes, créer des « cordées de la réussite »²⁴⁶, des internats d'excellence ou encore des mentorats au bénéfice des élèves.

Des résultats encore mitigés. Les initiatives pilotes concernant les expérimentations font l'objet d'une diffusion régulière auprès du corps enseignant. Pour autant, l'appropriation par la « base » se heurte à certains obstacles : méfiance, ignorance, ou encore démotivation. Il faut tenter de dégager les principales raisons de cette difficulté à faire émerger l'expérimentation.

Au sein des écoles et des EPLE, l'un des principaux obstacles est la difficulté à assurer la pérennisation d'une expérience, par manque de moyens. Par définition, une expérimentation relève du ponctuel. Il existe toujours un crédit mobilisable pour une dépense ponctuelle, mais la pérennisation d'une dépense est bien plus difficile à obtenir. Cet élément devrait être pris en compte dès la mise en place de l'expérimentation : combien coûterait la pérennisation ? Comment serait-elle financée ? Malheureusement, cette question semble déconnectée des améliorations attendues dans le service aux élèves.

Dans la pratique, la mise en place d'une expérimentation s'apparente à une réponse à un appel à projets et elle est même parfois gérée comme tel sur une plateforme : bureaucratie chronophage, suivi au long cours assez usant, autant d'obstacles face à un corps enseignant parfois à bout de souffle dans les territoires concernés. D'autant que bien des expérimentations sont inspirées par le « haut » et apparaissent à ceux du « bas » comme déconnectées des réalités. De plus, le manque d'information sur les critères de choix des projets retenus est également démotivant. Quant aux critères

²⁴⁶ Destinées à soutenir une ambition scolaire généralement entravée dans les territoires ruraux en raison de l'éloignement de l'offre éducative.

d'appréciation des expérimentations déjà réalisées, ils manquent également de transparence comme de méthode. Ils supposent l'appel à des référents extérieurs : universitaires, mais aussi entreprises.

Ajoutons à ces freins : le manque d'encadrement et d'accompagnement des volontaires, faute de moyens au niveau académique ; l'instabilité du personnel dans certains établissements, et la démotivation face à l'ampleur de la tâche comparée à celle des éléments « sonnants et réverbérants » de motivation. La reconnaissance d'une initiative à travers sa seule mention dans le projet d'établissement apparaît à bien des égards comme platonique.

Il résulte de tout cela que l'élément moteur est souvent le chef d'établissement, qui se trouve pris en étau entre les intérêts divergents des membres de sa propre équipe (selon les disciplines notamment), et ceux des partenaires (collectivités territoriales, entreprises, associations, etc.).

Au sein plus largement du système scolaire, il est souvent très difficile de modifier un élément sans remettre en cause le système même. Le temps et les missions impartis aux uns sont forcément pris aux autres, tout comme les moyens : matières privilégiées et d'autres négligées, diminution du temps consacré aux « fondamentaux », sans être certain que l'expérimentation soit bénéfique. Cela implique qu'une expérimentation soit suffisamment globale pour s'insérer dans le système, en réalité pour passer d'un système à l'autre... Elle tient alors de la réforme et l'ampleur de la tâche n'est plus la même.

Cette tâche est d'autant plus ardue que bien des expérimentations ne font l'objet que d'un suivi lacunaire au sein des académies et administrations centrales : les rotations fréquentes des personnels chargés de suivre les expérimentations dans les académies ou les services centraux, ajoutée à la grande instabilité de l'organisation administrative chargé d'encadrer et d'assurer les innovations, entravent les retours d'expérience. Dans d'autres cas, c'est le manque de personnel qui empêche toute exploitation des résultats. Cette instabilité se traduit également dans les innovations et expérimentations promues. Une initiative prometteuse aux yeux de la hiérarchie à un instant t_1 peut tomber en disgrâce à l'instant t_2 , au profit d'une autre.

Cela explique une série de réformes internes tendant à laisser une plus grande latitude aux établissements : une déconcentration de l'expérimentation en somme. Si cela peut faciliter les initiatives expérimentales, c'est toutefois sans effet sur les difficultés de pérennisation. Car une fois l'expérimentation réussie, il faut former les enseignants et adapter les services. Or il existe une grande pesanteur dans l'établissement des programmes de formation et leur réalisation. D'autant que la formation des enseignants relève d'autres instances au sein du ministère, et que la connexion n'est pas assurée entre les services dédiés à l'expérimentation et ceux dédiés à la formation.

Et plus largement encore, aucune expérimentation ne pourra combler les lacunes dues à des facteurs tout autres que scolaires : les déterminants économiques et sociaux de la réussite scolaire relèvent d'une politique globale. L'expérimentation doit alors être menée à une échelle plus transversale, impliquant les collectivités territoriales et les services sociaux par exemple. À ce titre, les cités éducatives et territoires éducatifs ruraux, par leur globalité et leur transversalité, pourraient bien réussir là où les expérimentations précédentes ont échoué, car précisément elles visent large, appréhendant une réalité qui n'est pas seulement scolaire, mais sociale et territoriale.

Ces programmes bénéficient d'une impulsion politique forte, même si les territoires éducatifs ruraux ne bénéficient pas des mêmes moyens que les cités éducatives, ce que regrettent les acteurs sur le terrain. Cette impulsion, s'agissant d'expérimentations, est souvent locale (collectivités territoriales apportant des moyens, associations apportant une expertise, entreprises apportant une expérience, etc.). Ces programmes pourraient mettre fin à l'empilement des dispositifs peu efficaces car trop segmentés : contrats de ville, contrats éducatifs locaux (CEL), contrats locaux de sécurité (CLS), contrats locaux d'accompagnement à la scolarité (CLAS), veille éducative, contrats temps libre (CTL), contrats enfance, ateliers santé-ville, réseaux d'écoute, d'aide et d'appui des parents (REAAP), « École ouverte », et plus récemment programmes de réussite éducative (PRE) ou réseaux « ambition réussite ».

PARTIE II – DES POLITIQUES ÉDUCATIVES SECTORIELLES À L'ÉPREUVE DE LA DÉCONCENTRATION ET DE DÉCENTRALISATION

Les politiques éducatives sont plurielles au regard la territorialisation. Il était donc impératif de traiter les politiques par secteur pour en cerner les enjeux spécifiques. Il n'était cependant pas envisageable d'être exhaustif. Le choix des politiques étudiées, forcément limité, a reposé sur la volonté d'aborder certaines politiques scolaires qui illustrent d'abord les zones de friction entre compétences locales et compétences étatiques (ou de leurs relais déconcentrés), tels le numérique (I), ou de la décentralisation des personnels et son articulation avec l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement (II). En second lieu, le choix a porté sur quelques politiques publiques emblématiques du rôle des collectivités territoriales en appui des politiques étatiques et au service de la lutte contre les inégalités scolaires et sociales, telles la démocratisation culturelle (III), la mixité sociale – envisagée à travers le prisme de la sectorisation – (IV) ou l'inclusion scolaire (V). Enfin, a été abordé une politique qui vise à assurer avec l'aide des collectivités territoriales la continuité du service public de l'enseignement(VI).

I. Le partage de compétences entre l'État et les collectivités territoriales en matière de numérique

L'Éducation nationale s'est dotée d'outils numériques dès les années 1990. Le développement de ces outils a permis de réaliser des études statistiques élaborées et de soutenir la politique éducative. Les outils ont également permis d'améliorer la gestion des personnels et des élèves. D'un point de vue réglementaire, les bases de données créées à des fins statistiques ou de gestion ont été soumises à l'avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)²⁴⁷ pour vérifier si leur contenu était conforme à la loi en vigueur²⁴⁸. Par ailleurs, le développement des outils numérique et le partage des compétences entre l'Éducation nationale et les collectivités territoriales implique un partage des données. La création d'un service public du numérique éducatif s'inscrit dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales prévue par les lois de décentralisation. Cette évolution du numérique dans l'Éducation nationale pose la question de l'encadrement juridique de l'utilisation et de la protection des données des élèves et des personnels.

Nous verrons comment le numérique a progressé dans l'Éducation nationale et quels sont les enjeux pour la protection et la sécurisation des données.

A. L'évolution du numérique dans l'éducation nationale

1. Les grandes étapes du numérique depuis 1990

Le numérique a fait son apparition dans l'Éducation nationale dans les années 1990 avec des outils appelés « nouveaux systèmes d'information » (NSI). De nouveaux acronymes sont apparus dans le paysage des sigles :

²⁴⁷ La CNIL est l'autorité de protection des données françaises. Elle conseille les professionnels et aides les particuliers à exercer leurs droits. Elle dispose de pouvoir de contrôle et de sanction.

²⁴⁸ Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

- 1991 : GEP pour gestion des élèves et des personnels
- 1995 : SCOLARITE
- 2000 : SCONET : SCOLARITE sur Internet
- 2006 : ENT pour espace numérique de travail
- 2012 : SIECLE et ses applications périphériques

AFFELNET : ayant pour finalité de faciliter la gestion de l'affectation des élèves des collèges et lycées par le biais d'un algorithme.

Ces applications nationales ont vocation à réaliser des statistiques et assurer la gestion administrative et financière des personnels et des élèves.

Des identifiants spécifiques ont été créés sur recommandation de la CNIL et ont permis de gérer les informations collectées de manière sécurisée.

Un identifiant national élève (INE) et un numéro d'identification éducation nationale (NUMEN) pour les personnels afin d'éviter les croisements de fichiers à partir du numéro de sécurité sociale qui a été banni des bases de données de l'Éducation nationale.

À titre d'exemple, l'Arrêté du 22 septembre 1995 portant création d'un traitement automatisé d'informations nominatives relatif au pilotage et à la gestion des élèves du second degré portant sur les trois niveaux : établissement, académie et administration centrale permet :

- la gestion administrative, pédagogique et financière des élèves dans les établissements publics du second degré ;
- le « pilotage » et la gestion des rectorats et des inspections d'académie ;
- le « pilotage » national.

2. Le partage des données dès 1995

L'arrêté du 22 septembre 1995 précité a été modifié à plusieurs reprises et on constate que les modifications portent essentiellement sur la communication des données à des tiers. Ceci est lié à la nouvelle répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales issue des lois de décentralisation. Un partage des données a également été autorisé avec les administrations délivrant des prestations sociales.

En 1995, les maires des communes de résidence des élèves, étaient destinataires des informations nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. En 1997, les caisses d'allocations familiales ont été destinataires des données personnelles²⁴⁹ nécessaires pour le versement de l'allocation de rentrée. En 1999, les collectivités locales de rattachement des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) ont été destinataires des données personnelles des élèves lorsqu'une convention de partenariat était signée en vue de l'aide à la restauration scolaire. En 2002, les données ont été communiquées aux collectivités locales en vue de l'attribution d'une aide aux élèves boursiers.

²⁴⁹ Une donnée personnelle est toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable.

Les nombreux avis de la CNIL sur les modifications apportées à ces bases de données ainsi que les moyens déployés par l'éducation nationale pour sécuriser les données contenues dans les fichiers sont garants du service public offert aux usagers.

Néanmoins, les évolutions récentes montrent que les usagers sont davantage sensibilisés à l'utilisation qui est faite de leurs données nominatives.

3. La protection des données personnelles par le juge

On peut citer l'exemple de « base élèves du 1^{er} degré » qui a suscité de nombreux recours formés par les familles devant les tribunaux administratifs puis des pourvois devant le conseil d'État.

Dans le but de faciliter la gestion des dossiers administratifs des élèves du premier degré et leur suivi pédagogique, le ministère de l'Éducation nationale a mis en place à partir de 2004 une base de données baptisée « Base élèves 1^{er} degré ». Une deuxième version de cette base a été mise en œuvre par un arrêté du ministre du 20 octobre 2008. Ce fichier n'est accessible dans son ensemble qu'aux directeurs d'école, et pour partie, dans la limite de leurs attributions, aux agents des services communaux gérant les inscriptions scolaires. Le ministère a par ailleurs créé en 2006 une base de données dénommée « base nationale des identifiants des élèves » (BNIE). Celle-ci a pour objet de recenser l'ensemble des numéros uniques, internes au ministère, qui sont attribués aux élèves lors de leur première inscription, afin de faciliter la gestion administrative de leur dossier tout au long de leur scolarité. Deux particuliers ont demandé au Conseil d'État l'annulation des décisions du ministre procédant à la création de ces différentes bases. Ils critiquaient principalement la légalité de ces décisions, relatives à des traitements de données à caractère personnel, au regard de la loi dite « informatique et libertés » du 6 janvier 1978.

Le conseil d'État a rappelé dans ses décisions²⁵⁰ qu'il résulte des dispositions de l'article 38 de la loi du 6 janvier 1978 que le droit qu'elles ouvrent à toute personne physique de s'opposer pour des motifs légitimes à ce que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement est subordonné à l'existence de raisons légitimes tenant de manière prépondérante à sa situation particulière.

Ainsi, les nombreux recours formés devant les tribunaux administratifs par des familles qui s'opposaient à ce que l'école enregistre dans base élèves les données relatives à leurs enfants n'ont pas abouti en l'absence de raisons légitimes de leurs auteurs.

Le Conseil d'État a été particulièrement vigilant dans l'étude de ces recours tant il paraît évident que les traitements de l'Éducation nationale contiennent des données sensibles²⁵¹ (exemple : la nationalité, les données liées à la santé, etc.). Bien que le traitement des données dites « sensibles » soit interdit, les aménagements mis en place dans le cadre scolaire peuvent permettre d'avoir accès à des informations qui sont sensibles.

²⁵⁰ CE, 18 mars 2019, n°406313, Rec.

CE, 27 juin 2016, n°392145, Rec.

²⁵¹ Selon l'article 9 du RGPD : « Le traitement des données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, la religion, les convictions philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques ou des données concernant la santé ou la vie sexuelle (...) sont interdits ».

B. Les moyens mis en œuvre pour assurer la protection et la sécurisation des données

1. Les mesures législatives et réglementaires

En France, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a été créée par la loi dite « Informatique et Libertés » du 6 janvier 1978 afin de veiller à la protection des données personnelles contenues dans les fichiers et traitements informatiques ou papiers, aussi bien publics que privés.

Le 25 mai 2018 est entré en vigueur le règlement général sur la protection des données (RGPD). Ce règlement européen succède en France à Loi Informatique et Libertés pour encadrer juridiquement la collecte, le stockage et l'utilisation de nos données. Avec le RGPD, les déclarations à la CNIL sont supprimées. Les administrations doivent s'assurer que leurs fichiers et services numériques sont conformes au RGPD et ce de façon active et en continu. Ceci nécessite de tenir à jour une documentation des actions menées afin de pouvoir démontrer sa mise en conformité en cas de contrôle de la CNIL.

Ainsi, chaque entité administrative doit :

- désigner un délégué à la protection des données
- encadrer la sous-traitance de traitements
- garantir la sécurité des données
- organiser la réponse aux demandes d'exercice des droits venant des administrés
- notifier à la CNIL, voire aux personnes concernées, les violations éventuelles de données personnelles

Dès 2012, le ministère a rédigé une note d'alerte à l'attention des recteurs d'académie²⁵². Cette note destinée à être diffusée auprès des chefs d'établissement faisait suite à des plaintes dont avait été saisie la CNIL relatives à la constitution de fichiers au sein des établissements scolaires.

La note rappelle les droits des personnes et les devoirs du responsable du traitement.

Les droits des personnes sont :

- le droit d'information de l'ensemble des personnes intéressées par le traitement
- le droit d'accès des personnes aux données qui les concernent
- le droit de rectification de ces données lorsqu'elles sont inexactes ou incomplètes

La note ministérielle du 3 septembre 2012 a rappelé que dans le second degré, en application de l'article L. 421-3 du Code de l'éducation, le chef d'établissement, autorité exécutive de l'établissement public local d'enseignement (EPL), est le responsable des traitements de données mis en œuvre dans son établissement. Le RGPD a conforté la responsabilité des chefs d'établissement en matière de protection des données.

²⁵² Note du ministre de l'Éducation nationale du 3 septembre 2012 adressée aux recteurs d'académie.

La loi du 6 juillet 1978 dite « loi informatique et libertés » a été modifiée en 2018²⁵³ en renforçant les droits des usagers concernant l'utilisation de leurs données personnelles.

En particulier, les responsables de traitement ont l'obligation de fournir une information simple, claire et facilement compréhensible pour les personnes concernées dont font partie, dans le cadre des activités scolaires, les élèves et leurs familles. En août 2018, a été nommé un délégué à la protection des données au sein du ministère de l'éducation nationale et dans les académies. Un comité d'éthique et d'expertise en matière de données numériques a été installé auprès du ministre de l'éducation nationale en octobre 2019. Outre le respect de ces droits, le responsable du traitement doit veiller à la sécurité et à confidentialité des données enregistrées dans le traitement.

Pour assurer la sécurisation des traitements mis en œuvre dans l'éducation nationale, le ministère a choisi de s'associer au réseau RENATER qui est un GIP créé en 1993 par le ministère de l'enseignement supérieur.

La sécurité des usages pédagogiques et la protection des données des élèves sont des conditions essentielles du développement d'un service public en matière de numérique éducatif.

2. La protection des données partagées

En raison de leurs compétences élargies et des investissements réalisés, les collectivités souhaitent obtenir la communication des données à caractère personnel relatives aux élèves scolarisés dans les établissements de la région ou du département.

L'article 7 de l'arrêté du 22 septembre 1995 prévoyait que les agents habilités relevant des collectivités territoriales pouvaient être destinataires de certaines données à caractère personnel traitées au niveau de l'établissement dans le but exclusif d'attribuer des aides aux élèves boursiers ou des aides à la restauration scolaire.

Cet arrêté a été modifié le 12 mars 2007 afin que les collectivités puissent être destinataires de certaines données issues de la base élèves académique dans le cadre de leurs compétences en matière d'aides à la scolarité et de sectorisation des établissements scolaires du second degré.

S'agissant des aides à la scolarité, les données auxquelles peuvent avoir accès les collectivités sont : le nom, le prénom, le sexe, la date de naissance, l'adresse, le statut, le régime (interne, externe, demi-pensionnaire), l'établissement d'affectation, la classe ou le niveau de formation de l'élève ainsi que les noms, prénoms et adresse des responsables légaux des élèves mineurs.

S'agissant des compétences en matière de sectorisation, les données partagées sont : l'année de rentrée scolaire, le numéro d'établissement de l'année scolaire en cours et de l'année précédente, les adresses des élèves, leur classe ou leur niveau de scolarisation.

Depuis la loi 2013²⁵⁴, la création d'un service public du numérique éducatif a vu le jour.

²⁵³ Loi n°2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles

²⁵⁴ Loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

C. La mise en œuvre partagée d'un service public du numérique éducatif

L'investissement public en faveur du numérique éducatif est pris en charge par les trois niveaux de collectivités et de l'État.

L'effort concerne en priorité les départements puis les communes des écoles rurales. Les régions sont impliquées depuis plus longtemps dans l'équipement numérique des lycées.

La loi du 8 juillet 2013 n'a pas modifié les compétences respectives des collectivités. Le financement des équipements et des infrastructures incombe aux collectivités. Les moyens pédagogiques sont de la responsabilité de l'État.

Or, la mise en œuvre du service public du numérique éducatif repose largement sur l'intervention des collectivités. En effet, le service public du numérique s'inscrit dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales prévues par les lois de décentralisation.

Les compétences liées au numérique sont partagées entre l'État et les collectivités : communes ou groupements de communes pour les écoles, départements pour les collèges et régions pour les lycées.

Comme l'a rappelé le ministre de l'Éducation nationale, « le numérique constitue un des leviers majeurs de la politique éducative que nous menons ».

Le 25 novembre 2010, un plan de développement des usages du numérique à l'école (plan DUNE) a été lancé dont la finalité est d'accélérer de façon significative, pour les années à venir, l'usage pédagogique des outils numériques. Cinq axes prioritaires ont été définis :

- faciliter l'accès à des ressources numériques de qualité ;
- former et accompagner les enseignants pour l'usage du numérique afin de favoriser l'évolution des pratiques pédagogiques ;
- généraliser les services numériques et les environnements numériques de travail (ENT) ;
- relancer le partenariat avec les collectivités territoriales ;
- former les élèves à un usage « responsable » et « citoyen » des technologies de l'information et de communication.

En 2013, a été lancée une expérimentation appelée « collèges connectés » qui consiste en une utilisation plus fréquente des outils numériques par les élèves, associée à une évolution des pratiques pédagogiques des enseignants.

Cette expérimentation a été suivie de « écoles connectées » en 2014.

Parallèlement, le Ministère a conclu plusieurs conventions de partenariat avec des entreprises du secteur informatique :

- En 2015, CISCO et Microsoft
- En 2016, ATOS et Unowhy (tablettes)
- L'équipement individuel des élèves financés par les collectivités a conduit les départements à acheter des tablettes pour les collégiens dès 2016.
- Les régions se sont engagées dans l'achat d'ordinateurs individuels pour les lycéens.

Ces achats ont été réalisés sans qu'ils correspondent à un déploiement homogène du service public. Dans un rapport de juillet 2019²⁵⁵, la Cour des comptes relevait un déploiement très inégal du numérique éducatif.

Une confusion des rôles entre l'État et les collectivités a pu être observée. Le financement des équipements et des infrastructures qui incombe aux collectivités a pu conduire celles-ci à solliciter un accès à davantage de données détenues par les établissements et les académies. Ces données étaient nécessaires pour l'installation des équipements pédagogiques et notamment pour le fonctionnement de l'ENT.

Si le partage des compétences est clair dans son principe, la réalité des interventions des collectivités locales relance le débat sur la protection des données personnelles qui circulent au sein du système éducatif.

Dans le cadre de la mise en œuvre de dispositifs en faveur des élèves et des familles (exemple : le dispositif « carte jeune » permettant à des collégiens, lycéens et apprentis scolarisés dans un établissement scolaire du second degré de la Région de bénéficier d'un certain nombre d'aides à la scolarité), les conseils régionaux ont demandé à avoir accès à davantage de données que celles qui étaient autorisées par la traitement SIECLE.

Le ministère s'est prononcé en faveur de la communication de ces données en considérant que les régions étaient fondées à obtenir communication des données issues du traitement SIECLE sous réserve *d'en informer préalablement les personnes concernées*.

Dès les années 2000, des portails sécurisés (ENT) qui donnent accès à des services pédagogiques (cahier de texte) et des services de vie scolaire (absence, emploi du temps) ont été généralisés. Le ministère a rappelé que les collectivités ne pouvaient pas avoir accès aux données issues de l'ENT. Or la réalité est que les collectivités ont besoin de ces données pour mettre en place les équipements informatiques individuels (messageries, connexions au réseau etc.) et pour assurer la maintenance informatique des EPLE.

Dans la pratique, les ENT sont surtout utilisés comme outil de liaison avec les familles que pour des usages pédagogiques.

Les enseignants préfèrent recourir à des solutions plus ergonomiques et faciles d'accès dont l'exemple sont les services « Google ».

Le ministère a tenté de fixer un cadre en invitant les fournisseurs de services, les éditeurs de logiciels éducatifs et les fournisseurs du Web à s'engager, par une charte, à respecter le droit des personnes.

La CNIL a considéré l'initiative comme insuffisante et préconise un encadrement juridique contraignant tant en ce qui concerne la non utilisation des données scolaires à des fins commerciales, l'hébergement de ces données en France ou en Europe ou encore l'obligation de prendre des mesures de sécurité conformes aux normes en vigueur.

²⁵⁵ Cour des Comptes, *Le service public numérique pour l'éducation, un concept sans stratégie, un déploiement inachevé*, rapport public thématique, La Documentation française, juillet 2019.

Le foisonnement de textes juridiques ne permet pas de donner une réponse qui couvrirait l'ensemble des pratiques au sein de l'Éducation nationale.²⁵⁶

Les risques de vulnérabilités des bases de données détenues par les établissements scolaires sont présents.

Une grande partie des applications de gestion de la vie scolaire est aujourd'hui entre les mains d'opérateurs privés notamment pour le suivi des absences (Pronote).

De nombreux chefs d'établissement ont décidé de se procurer des logiciels auprès d'éditeurs privés pour la confection des emplois du temps.

Ces pratiques fragilisent la maîtrise de l'État pour assurer la protection des données. Elles exposent le système éducatif à des risques d'attaques malveillantes, de profilage (par croisement de données) voir à une dépendance envers les grands groupes privés informatiques.

La crise sanitaire a joué un rôle de catalyseur. Elle a permis d'aboutir à la production d'un document de cadrage sur le socle numérique de base dans les écoles, proposé aux élus municipaux. Il reste à définir ce socle de base pour les collèges et les lycées.²⁵⁷

Le déploiement de l'usage du numérique pour assurer la continuité des enseignements a été rapide. La crise sanitaire a également mis l'accent sur la formation des enseignants afin de leur permettre une utilisation optimale des équipements financés par les collectivités locales.

Il est temps de réfléchir à un cadre juridique adapté à ces nouvelles pratiques afin de renforcer la protection des usagers.

²⁵⁶ Rapport IGEN IGAENR n°2018-016 de février 2018

²⁵⁷ Cour des Comptes – *Rapport public annuel (Tome 1)*, 2021.

II. Le partage de compétence entre des acteurs locaux : l'exemple de la confrontation de la décentralisation de certains personnels et l'autorité fonctionnelle du chef d'établissement

« Celui qui a autorité sur moi doit augmenter mes connaissances, mon bonheur, mon travail, ma sécurité, il a une fonction de croissance. La véritable autorité est celle qui grandit l'autre ». Michel Serre, lors de la définition de ce concept d'autorité pensait-il au fonctionnement au sein d'un établissement public local d'enseignement (EPL) ? Rien n'est moins sûr...

Issue des lois de décentralisation des années 1982, 1983 puis 2004²⁵⁸ au sein d'une France que chacun sait historiquement jacobine, la notion d'autorité fonctionnelle vise à assurer une gestion adéquate des personnels affectés par la collectivité locale auprès des EPLE. En termes de compétences d'affectation et de gestion, il s'agit des départements pour les collèges et des régions pour les lycées. Dans sa version en vigueur en juin 2021, modifiée par le décret 2019-1554 du 30.12.2019, les responsabilités du chef d'établissement en la matière sont ainsi définies par les articles L. 421-23²⁵⁹ et R 421-13²⁶⁰ L 421-23 du Code de l'éducation.

Ceux-ci fixent le cadre de fonctionnement au sein des EPLE et encadrent le rôle du chef d'établissement, nommé par le Ministère de l'Éducation Nationale auprès des agents des collectivités.

En résumé, au sein des EPLE, juridiquement autonomes, exercent des agents mis à disposition par des collectivités territoriales, juridiquement autonomes elles aussi, et le fonctionnement de ceux-ci s'effectue sous une double autorité. Celle hiérarchique de la collectivité et celle dite fonctionnelle du chef d'établissement, exécutif de l'EPLE.

²⁵⁸ Loi n 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et loi n 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²⁵⁹ Art L 421-23) « Les agents de l'État ou des collectivités territoriales affectés dans un établissement public local d'enseignement conservent leur statut, sont administrés par la collectivité dont ils dépendent statutairement et sont placés sous l'autorité du chef d'établissement.

II.- Pour l'exercice des compétences incombant à la collectivité de rattachement, le président du conseil départemental 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 ».

²⁶⁰ (art R 421-13) : I. - Le chef d'établissement est secondé dans ses missions par un chef d'établissement adjoint, membre de l'équipe de direction, nommé par le ministre chargé de l'éducation ou l'autorité académique habilitée à cet effet ainsi que, le cas échéant, par le directeur adjoint de la section d'enseignement général et professionnel adapté.(...)

II. - Dans ses fonctions de gestion matérielle, financière et administrative, le chef d'établissement est secondé par un adjoint gestionnaire, membre de l'équipe de direction, nommé par le ministre chargé de l'éducation ou l'autorité académique habilitée à cet effet, parmi les personnels de l'administration scolaire et universitaire. L'adjoint gestionnaire est chargé, sous l'autorité du chef d'établissement et dans son champ de compétence, des relations avec les collectivités territoriales et il organise le travail des personnels administratifs et techniques affectés ou mis à disposition de l'établissement.

Nous allons ici volontairement nous limiter à en aborder deux aspects essentiels : le cadre de partage de cette autorité et les limites de cette organisation (A) puis nous nous interrogerons sur ses différentes évolutions, celles constatées et celles aujourd'hui potentielles (B).

A. La répartition des responsabilités entre les différentes autorités et les limites de fonctionnement

Ainsi que précisé, deux autorités existent, une hiérarchique (le ou la président(e) de la collectivité), l'autre fonctionnelle (le ou la chef d'établissement).

1. Quelles compétences pour l'autorité hiérarchique, la collectivité ?

Elle exerce sur le personnel tout à la fois un pouvoir d'embauche et de nomination au sein de métiers définis par ses soins, elle réalise son évaluation et sa gestion de carrière même si nous en verrons les limites fonctionnelles quant à l'évaluation. Un pouvoir disciplinaire est aussi existant et elle se doit d'assurer enfin ses obligations de formation des personnels ainsi que le respect des conditions d'hygiène et de sécurité.

2. Quelles compétences pour l'autorité hiérarchique, l'autorité fonctionnelle ?

L'autorité fonctionnelle : elle fixe l'organisation du temps de travail dans le respect du statut de la fonction publique territoriale, des fiches de postes, de la durée du temps de travail et des orientations fixées par la collectivité. Les métiers existants sont essentiellement dans les domaines de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement et dans l'entretien général et technique.

3. Les difficultés générées par le concours d'autorités hiérarchiques

a. Un processus d'évaluation et gestion des carrières des agents complexe

La première limite au fonctionnement institué concerne le processus d'évaluation des agents. Il est en effet effectué de manière concrète par l'autorité fonctionnelle, donc le chef d'établissement ou beaucoup plus souvent dans la réalité son adjoint gestionnaire, conformément à l'article R 421-13 du Code de l'Éducation. Ce qui peut apparaître tout à fait légitime puisque l'autorité hiérarchique est souvent éloignée du quotidien de terrains souvent différents selon les établissements et les pratiques *ad hoc*.

Pour autant, si la démarche d'évaluation est effectuée par l'autorité fonctionnelle, elle s'effectue dans un cadre souvent de plus en plus strictement fixé et rédigé par la collectivité. Ce qui peut entraîner des difficultés de marge de manœuvre. Notamment à l'occasion de différences d'appréciation entre l'agent et son évaluateur. La double hiérarchie peut alors se révéler problématique car elle peut être remise en cause par l'agent demandant à bénéficier de la seule compétence de la collectivité en la matière. Ce qui n'est pas sans entraîner de réelles perturbations quant au fonctionnement au sein d'un service.

Les collectivités, qui se sont le plus souvent saisies de cet enjeu, en ont conscience. Mais le poids et les spécificités (temps de travail, organisation annuelle, nature des tâches) des équipes décentralisées sur les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) pour des directions des ressources

humaines (DRH) généralistes qui gèrent nombre de métiers au sein des collectivités, n'est pas sans conséquences. Les lourdeurs de processus sont souvent notées et engendrent une difficulté réelle pour l'autorité fonctionnelle qui, pour le cas d'espèce, voit fragilisée ladite autorité.

De la même manière, le traitement des absences, maladies est parfois problématique, ou encore les demandes d'aménagements pour raisons de santé. L'agent s'adressant souvent directement à sa collectivité en lieu et place de l'EPL. Celle-ci traite alors la demande dans un processus qui lui est propre et dont l'information transmise est parfois limitée. Ce qui, là encore, peut amener des dysfonctionnements pénalisant l'organisation du service aux usagers de l'EPL.

À l'issue des évaluations, c'est aussi la collectivité qui va pouvoir offrir des pistes d'opportunité à l'agent, non le chef d'établissement. Ce qui n'est pas sans décrédibiliser quelque peu la démarche d'entretien du fait du hiatus entre le processus d'évaluation et la reconnaissance directe de la compétence légitimement (ou pas) attendue par l'agent. Inscrite dans un management de proximité, l'autorité fonctionnelle ne dispose pas réellement, loin s'en faut, de tous les leviers pour lui permettre de l'exercer pleinement. Elle se situe avant tout dans une représentation, parfois aléatoire, de la collectivité. Ce qui constitue par ailleurs en l'état des textes une curiosité pour une autorité qui, en droit, ne relève que de l'État.

b. Un concours d'autorité qui entraîne brouillage de la chaîne hiérarchique

Cette double « identité », qui peut se révéler problématique, n'est pas sans difficultés quant aux ambiguïtés qu'elle engendre vis-à-vis des agents des collectivités mais aussi des autres acteurs de la communauté éducative, personnels d'enseignement et d'éducation, parents et plus rarement des élèves. Par ailleurs, des injonctions peuvent aussi, plus rarement heureusement, se révéler contradictoires entre les deux autorités. La période de mise en œuvre des précautions sanitaires liées à l'épidémie de COVID 19 en a ainsi offert un éventail. Nous rappelons en effet ici que les obligations en termes d'hygiène et sécurité relèvent de la compétence exclusive de la collectivité en tant qu'employeur. Parfois plus promptes à réagir, parce que plus proches, que l'institution étatique, les recommandations faites aux agents de l'État et à ceux des collectivités peuvent parfois prendre du temps pour s'harmoniser.

Ces constats de dysharmonie sont quelque peu récurrents. Une partie de ceux-ci figurait déjà dans un rapport du CNFPT de 2010 et étaient encore soulignés dans un rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) de décembre 2019. Ce dernier insistait notamment sur la faiblesse du rapport managérial du chef d'établissement ou de son adjoint gestionnaire sur les équipes d'agents des collectivités. Quant à la jurisprudence, elle est relativement rare puisque l'arrêt le plus remarquable en la matière date du 9 juin 2016 et émane de la CAA de Versailles. Il s'agissait là d'une situation de conflit entre une collectivité (le Conseil départemental du Val d'Oise), et plus précisément des agents de celle-ci, et le gestionnaire d'un collège situé dans ce même département. Au regard de la situation, le président de la collectivité avait décidé de retirer toute autorité fonctionnelle à l'agent de l'état dont se plaignaient les agents départementaux.

D'abord validée par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise dans une ordonnance du 11 mai 2015, celui-ci avait considéré que le recours à l'encontre de la décision du président du Conseil Départemental était manifestement irrecevable. La décision étant selon l'analyse du TA de Cergy-

Pontoise, une « mesure d'ordre intérieur » ne faisant pas grief et par là même insusceptible de recours.

En appel, la CAA de Versailles rend un jugement contraire, déclarant tout d'abord recevable la procédure en ce qu'elle concerne les missions et prérogatives de l'autorité fonctionnelle représentée par le gestionnaire. Le jugement rappelle ensuite l'existence de la double autorité instituée. Il rappelle aussi que la bonne articulation de ces deux autorités suppose une répartition claire des compétences, dans le cadre de directives données par le président et d'une convention entre la collectivité et l'EPL, prévues par la loi (article L.421-23.II).

Si la Cour d'Appel envisage effectivement l'existence potentielle de conflits, elle précise bien que le gestionnaire, agent de l'État, ne peut être dessaisi de ses prérogatives par la collectivité, en l'occurrence le département. **La CAA rappelle clairement que la collectivité ne dispose d'aucune compétence juridique pour retirer à cet agent l'une de ses missions, encore moins pour le sanctionner comme elle en avait exprimé le souhait.**

Chaque entité, qu'il s'agisse de la collectivité territoriale ou de l'État voit bien ses prérogatives reconnues, mais aussi limitées par un cadre législatif soucieux d'un équilibre.

On le constate, si le principe d'une double autorité pouvait paraître logique et de bon aloi dans le cadre d'un fonctionnement mêlant, au service d'une même mission d'éducation, agents des collectivités et ceux de l'État, la mise en application ne va pas sans générer des difficultés. Si celles-ci ne sont pas quotidiennes, elles n'en sont pas moins régulières et pénalisantes pour le bon fonctionnement du service public de l'Éducation.

La question se pose donc du devenir de ce mode de fonctionnement.

B. Vers une évolution de l'autorité fonctionnelle ?

Conscients des difficultés rencontrées et recensées tant du côté des collectivités que de celui des représentants de l'État, une évolution du cadre légal a été proposée au législateur à l'occasion du projet de loi dit « 4D ».

1. L'évolution du cadre législatif

Sans vouloir narrer par le menu la genèse du projet de loi « 4D », pour Décentralisation, Différenciation, Déconcentration et Décomplexification, présenté en conseil des ministres le 12 mai 2021, puis inscrit dans le processus parlementaire, il est important de constater que les difficultés évoquées plus haut n'ont pas été ignorées lors de sa rédaction.

Partant des constats évoqués plus avant, les représentants des collectivités ont souhaité faire valoir leurs prérogatives. Notamment en souhaitant améliorer leurs possibles marges de manœuvre en direction des personnels gestionnaires des établissements. Nous avons vu précédemment le cadre légal que la CAA de Versailles avait pris soin de rappeler dans son jugement sans équivoque du 9 juin 2016.

En parfaite connaissance de cette limite, les représentants des collectivités, avaient donc souhaité voir acté le transfert des personnels gestionnaires au sein de leurs propres personnels. Devant les (très) vives réactions de ces personnels et d'une partie des EPLE soulevées par ce projet, cette hypothèse a finalement été écartée.

N'en subsiste à ce jour, que le principe d'une expérimentation d'un « pouvoir d'instruction » pour trois ans par des collectivités qui en feront la demande. Il convient de noter que cette notion, sui generis, reste encore à définir.

L'issue de la navette parlementaire et les textes d'application qui s'ensuivront achèveront de fixer les futurs principes et les détails de fonctionnement en la matière. Toutefois, il apparaît souhaitable que ceux-ci fassent l'objet de réelle précision et lisibilité, au risque sinon de prolonger, voire ranimer les débats déjà existants.

Il n'en reste pas moins que l'ensemble de ce processus ne peut que conforter le constat d'une véritable difficulté actuelle de fonctionnement quant à la gestion des personnels mis à disposition auprès de l'autorité dite fonctionnelle. Loin de simplifier l'application des politiques publiques, elle la complexifie.

2. Perspectives et potentialités

Rattacher à nouveau à l'État les personnels des collectivités actuellement affectés en EPLE ne pourrait, par ces temps de décentralisation renforcée et légitime, que s'apparenter à un non-sens juridique et politique. Pour autant, faire fi des difficultés réelles issues de la coexistence de cette autorité bicéphale serait faire preuve d'aveuglement (cf. rapports évoqués plus avant).

La recherche d'une plus grande efficacité doit constituer la matrice de toute évolution si l'on souhaite aller vers une amélioration du service à l'usager. Et si l'évolution du statut de personnels d'État n'est pas envisagée, il convient d'envisager d'autres alternatives.

Ainsi, ne pourrait-on reconnaître à l'EPLE une véritable légitimité dans la direction et l'accompagnement des personnels délégués ? Cela apparaît difficilement évitable. Managers de proximité, les chefs d'établissement et surtout les gestionnaires en charge de l'organisation des services gagneraient à se voir reconnaître davantage de délégation de pouvoirs de la part des collectivités. Les positionner comme seul et réel n+1 de la chaîne hiérarchique paraît inévitable si l'on souhaite clarifier la gestion des personnels affectés en EPLE.

Cela consisterait, certes, à attribuer au chef d'établissement, fonctionnaire d'État ainsi que le gestionnaire de l'EPLE, un pouvoir appartenant à la collectivité. Mais dans la mesure où ceux-ci ne sont pas, en l'état des textes actuels et ceux immédiatement envisagés, absorbés par la collectivité, d'autres pistes ne sauraient que faire perdurer une situation actuelle au fonctionnement perturbé.

Une délégation d'autorité complète apparaît donc souhaitable. Ce qui n'empêcherait pas la collectivité d'offrir à ses agents les perspectives de carrière et l'accompagnement qu'elle propose déjà mais dans un lien renforcé avec l'EPLE, entité où les agents assurent leur mission de service public.

Le positionnement de l'autorité de l'EPLÉ gagnerait ainsi en lisibilité et le fonctionnement des services publics en efficacité. C'est là l'enjeu de toute réflexion sur ce sujet. L'avenir législatif, encore hésitant à cette heure, constituera un indicateur important de la clarification choisie, ou pas.

III. La démocratisation culturelle : l'exemple de l'éducation artistique et culturelle

Si pour Danton, « *Après le pain, l'éducation est le premier besoin d'un peuple* »²⁶¹, pour MALRAUX, « *La culture ne s'hérite pas, elle se conquiert* »²⁶². Ces mots expriment l'idée d'une inculcation de valeurs communes, propices à l'émancipation personnelle de chacun et à l'adhésion de tous aux valeurs fondant le pacte social républicain²⁶³.

L'éducation artistique et culturelle (EAC) représente une politique publique opérant la rencontre et l'interaction entre deux piliers de notre État-providence : l'*État éducateur*²⁶⁴ et l'*État culturel*²⁶⁵. Fortement soutenue par les collectivités territoriales, l'EAC s'est progressivement affirmée comme un domaine de l'action publique essentiel à l'épanouissement des enfants et des adolescents ; elle favorise la connaissance du patrimoine culturel et de la création contemporaine et participe au développement de la créativité et des pratiques artistiques en s'appuyant notamment sur les enseignements artistiques assurés au primaire et au secondaire et qui font partie intégrante de la formation générale.

L'émancipation des citoyens est l'un des enjeux des politiques de *démocratisation culturelle*²⁶⁶, la confrontation avec l'art et la culture étant de nature à enrichir la construction de soi et l'insertion dans la société. Cet enjeu collectif et sociétal, partie prenante du « vivre ensemble », apparaît prioritaire au regard de la situation économique d'une partie croissante de la population et afin de combattre l'exclusion sociale. Ces problématiques rejoignent également les questions de religions et de laïcité qui traversent l'art et la culture ; après les attentats ayant frappé la France en 2015, l'éducation des jeunes générations est devenue, plus que jamais, une priorité gouvernementale. La politique de démocratisation culturelle a pour ambition de garantir à tous un égal accès à la culture tout au long de la vie, en particulier pour les populations et les territoires qui en sont les plus éloignés pour des raisons géographiques, économiques ou sociales. En ce qui concerne le champ circonscrit de notre étude, l'objectif de démocratisation culturelle est notamment développé dans la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République qui évoque le socle commun de connaissances, de compétences, de culture et, pour la première fois, le « parcours d'éducation artistique et culturelle ». Pour ce faire, les ressources de l'éducation nationale sont articulées avec celles du ministère de la culture, des réseaux culturels et des collectivités locales afin d'accompagner la progressive autonomie des jeunes dans leurs pratiques culturelles.

Sur le plan analytique, la mise en œuvre d'une politique publique suppose la reconnaissance d'un « problème public » justifiant une intervention publique. En l'espèce, malgré les différentes mesures

²⁶¹ DANTON, Discours sur l'Éducation, Convention nationale, 13 août 1793.

²⁶² A. MALRAUX, *Oraisons funèbres*, 1971.

²⁶³ Une partie importante de ce rapport est extraite d'une étude que nous avons rédigée entièrement : R. MATTA-DUVIGNAU, « L'éducation artistique et culturelle, une politique publique au service de la démocratisation culturelle », in *Droit public et culture* (dir. GUÉZOU O. et MANSON S.), 2020, Bruxelles, Bruylant, p. 263.

²⁶⁴ ORIZET H. *Le service public de l'éducation nationale sous la troisième République*, Université de Nantes, thèse, 2017.

²⁶⁵ Outre l'ouvrage éponyme de FUMAROLI M. (1991), cf. VOIZARD K.-H., *L'État culturel et le droit*, 2014, Issy-les-Moulineaux, LGDJ.

²⁶⁶ Inspection générale des affaires culturelles, *Évaluation de la politique publique de démocratisation culturelle*, rapport au premier ministre, mars 2017.

prises depuis longtemps par la puissance publique, c'est un constat d'échec de la promotion des arts et de la culture auprès des jeunes générations que l'on dresse²⁶⁷ : l'accès à la culture au plus grand nombre est bien inscrit parmi les priorités de l'action publique mais la distance observée en matière de fréquentation par les populations qui en sont les plus éloignées demeure. En dépit des initiatives prises par les gouvernements successifs et de l'engagement des acteurs de terrain, le constat, dressé notamment par F. NYSSSEN²⁶⁸, est sévère : les jeunes ne sont pas égaux face à l'éducation artistique, les réalités sont très différentes selon les villes, les établissements ou les classes. Et l'ancienne ministre d'ajouter : « *c'est une inégalité qui nourrit toutes les autres. Celui qui est privé d'accès aux arts et à la culture aura aussi moins de chances de réussite scolaire, d'émancipation, d'épanouissement. Cette rupture d'égalité n'est pas digne de notre République* ».

Conformément au processus traditionnel de construction d'une politique publique et de la « mise sur agenda », l'EAC est devenue un sujet de préoccupation politique majeure, par le truchement d'un processus de mise en visibilité initié par une diversité de médiateurs permettant la mise en exergue du difficile accès des jeunes aux arts et à la culture. Si des dispositifs en faveur de la promotion des arts et de la culture au sein du système éducatif existent depuis longtemps, il n'en demeure pas moins que depuis 2013, l'EAC constitue une préoccupation centrale des ministères concernés. Prenons pour preuve l'une de promesses électorales d'E. MACRON : « *garantir une éducation artistique à chacun des jeunes qui grandit dans notre pays* », traduite quelques temps après dans le discours du 17 septembre 2018, prononcé conjointement par les ministres de la culture et de l'éducation nationale.

Pour résoudre ce problème a donc été institué un plan fédérateur, outil et facteur de convergence des différents instruments et moyens d'action relevant respectivement des institutions publiques concernées : le *Parcours d'éducation artistique et culturelle* (ci-après PEAC), inscrit depuis l'arrêté ministériel du 1^{er} juillet 2015 à l'article L.121-6 du Code de l'éducation. Et devant bénéficier à « *tous les élèves tout au long de leur scolarité* », est censé jouer un rôle décisif dans la lutte contre les inégalités en favorisant un égal accès de tous les jeunes à l'art et à la culture. Ce parcours se fonde sur trois piliers : des *rencontres* avec des artistes et des œuvres, des *pratiques* individuelles et collectives dans différents domaines artistiques et des *connaissances* qui permettent l'acquisition de repères culturels ainsi que le développement de la faculté de juger et de l'esprit critique. Le parcours prône la culture du partenariat dans la mesure où les projets culturels doivent être « co-construits » avec les instances culturelles, les collectivités et les associations, l'enjeu étant l'élaboration d'un projet éducatif partagé. Un *référentiel* de ce parcours fixe notamment les grands objectifs et représente le cadre commun de la mise en œuvre du parcours par l'ensemble des acteurs impliqués : personnels d'éducation, professionnels des arts et de la culture, collectivités et les élèves eux-mêmes. Il en ressort que le PEAC regroupe « *l'ensemble des connaissances acquises par l'élève, des pratiques expérimentées et des rencontres faites dans les domaines des arts et du patrimoine, que ce soit dans le cadre des enseignements, de projets spécifiques, d'actions éducatives, dans une complémentarité voulue entre les temps scolaire, périscolaire et extrascolaire* ». Ce parcours s'organise, se développe et se construit tout au long de la scolarité obligatoire de l'élève, du primaire à la terminale. Il vise à solliciter divers leviers en offrant la possibilité de mettre en cohérence et d'assurer un équilibre satisfaisant entre, d'une part, l'ensemble des activités artistiques et culturelles, d'autre part, les

²⁶⁷ cf. rapport précité de l'Inspection générale des affaires culturelles.

²⁶⁸ Discours de F. NYSSSEN, ministre de la Culture, et de J.-M. BLANQUER, ministre de l'Éducation nationale, prononcé à l'occasion de la conférence de presse « À l'école des arts et de la culture » le 17 septembre 2018.

enseignements idoines et, enfin, « les apprentissages encadrés et les expériences personnelles »²⁶⁹. On doit entendre le PEAC comme un dispositif agrégeant non seulement le temps scolaire, mais aussi les activités périscolaires et les autres actions éducatives. Dès lors, le PEAC est conçu comme le moyen d'associer non seulement l'institution scolaire, mais également les différentes structures culturelles et d'accueil des jeunes. Par ailleurs, les pouvoirs publics incitent les établissements scolaires à proposer l'accueil d'artistes en résidence, favorisent l'intervention de professionnels de la culture et incitent des « jumelages » entre établissements scolaires et structures culturelles ou équipes artistiques. En outre, des *comités locaux de pilotages* auront pour mission de mettre en œuvre ce parcours en privilégiant les partenariats autour d'un réseau d'écoles et d'établissements scolaires et les lieux développant des projets artistiques et culturels.

Devenue ainsi un objet de politiques publiques, l'éducation artistique et culturelle se développe aujourd'hui dans un contexte soumis à de nombreuses mutations : poursuite de la décentralisation et ses implications tant politiques que financières pour les collectivités territoriales, réforme territoriale, crispation des finances publiques. L'implication croissante des collectivités territoriales dans l'éducation artistique et culturelle, mesurée par l'accroissement des budgets qui lui sont consacrés, modifie la place et le rôle des intervenants tout au long de la chaîne de décision allant du local au national.

A. L'éducation artistique et culturelle : une politique aux objectifs audacieux et répondant au souci de performance

Pour F. NYSSSEN : « *l'objectif [était] clair : ne plus laisser un seul enfant sur le bord du chemin* ». Sans proposer ici une glose de ce discours, dont on souligne cependant le caractère fondateur pour la politique étudiée, signalons tout de même qu'est mise en avant, et assumée, une « *politique de choix* ».

En l'espèce, l'EAC vise à « *garantir à tous les jeunes un accès à la culture, aux œuvres et aux expériences sensibles* »²⁷⁰. Plus précisément, elle doit répondre à trois objectifs principaux : permettre à tous les élèves de se constituer une culture personnelle riche et cohérente tout au long de leur parcours scolaire ; développer et renforcer leur pratique artistique et, enfin, permettre la rencontre des artistes et des œuvres en fréquentant les lieux culturels. L'EAC doit également contribuer à « *l'apprentissage de la citoyenneté, dans une approche humaniste et fraternelle* »²⁷¹. On conviendra aisément que la formulation de ces objectifs ne peut qu'être consensuelle. Il s'agit ici d'un usage courant en sociologie politique, les éléments de langage employés constituant en réalité un support de *communication* afin de susciter l'adhésion du public et de justifier la nécessité d'agir. Nous pourrions rajouter que ces éléments participent d'une stratégie visant à assurer l'intériorisation des représentations sur lesquels repose la légitimité du pouvoir et de l'action publique. Ainsi, le discours politique sert de vecteur à la diffusion de cette idéologie à destination des administrés.

Toutefois, pour contrebalancer cette impression de vacuité programmatique et pour éviter que le discours volontariste mis en exergue ne soit finalement qu'une coquille vide, l'exécutif a souhaité

²⁶⁹ Circulaire n° 2017-003 du 10-5-2017, Éducation artistique et culturelle.

²⁷⁰ Dossier « L'éducation artistique et culturelle : une priorité pour la jeunesse », site Internet du Gouvernement.

²⁷¹ Plan d'action gouvernemental « À l'école des arts et de la culture », site Internet ministériel.

afficher un objectif plus concret : d'ici la fin du quinquennat, c'est un taux de 100 % des élèves qui bénéficieront d'un parcours culturel cohérent durant le temps de leur scolarité. Dès lors, le slogan politique est révélé : « 100 % d'EAC ». Cet objectif n'est pour le moment fixé dans aucun texte normatif ; il est alors possible de prétendre qu'il relève plus d'une obligation de moyens que de résultat. Partant, pour donner corps à cette réforme, le gouvernement a apporté plus de précisions. Chaque année, à l'école primaire, les élèves auront : consacré 10 % de leur temps scolaire aux enseignements et aux pratiques artistiques ; eu au moins deux temps forts culturels : fréquentation d'un établissement culturel, spectacle, visite d'un monument patrimonial, fait la rencontre d'un créateur ou d'un interprète ; emprunté toutes les semaines des ouvrages dans une bibliothèque scolaire ou d'une collectivité ; chanté dans la chorale de leur école. Chaque année, dans les collèges, les élèves auront : suivi des enseignements artistiques de qualité enrichis par des partenariats culturels ; suivi un enseignement hebdomadaire d'éloquence qui permettra d'initier une nouvelle dynamique pour la généralisation des troupes de théâtre ; participé à au moins deux temps forts culturels (mêmes conditions que pour le primaire) ; bénéficié d'un atelier d'éducation aux médias et à l'information ; s'ils le souhaitent, chanté dans une chorale et assisté à la diffusion hebdomadaire d'un film de patrimoine. Chaque année, dans les lycées, les élèves pourront : participer à un atelier de recherche et de création en partenariat avec les réseaux culturels ; assister à une projection hebdomadaire de films.

On observe, d'abord, que pour être opérants pour guider l'action de différents acteurs, ces objectifs semblent réalistes. Ensuite, il y a une distinction entre, d'un côté, les objectifs du primaire et du collège impératifs et, de l'autre côté, ceux du lycée, relevant plutôt de la recommandation. Enfin, ces objectifs sont tous quantifiables et mesurables de manière objective, s'inscrivant ainsi irrémédiablement dans le cadre de la LOLF par la formulation d'indicateurs de performance qui permettront de soumettre ce cadre d'action au prisme de l'évaluation, justifiant ainsi de la rationalité, de l'efficacité et, donc, de la légitimité de l'action. Est donc concrétisée, ici, le passage à une logique de résultats à atteindre, topique du *New Public Management*.

B. Une stratégie à la convergence des actions de l'État culturel et de l'État éducateur

L'objectif de garantir à tous les jeunes un accès à la culture impose aux pouvoirs publics d'élaborer un plan d'action structurant et faisant converger, autour de ce dernier, l'ensemble des forces concernées. Une fois la stratégie explicitée, il est convenu de concevoir que la mise en œuvre d'une politique publique passe par un ensemble d'opérations administratives visant à l'inscrire dans la réalité : elle suppose tout à la fois que l'administration oriente son action conformément aux objectifs qui lui sont assignés et qu'elle mobilise les moyens dont elle dispose pour en assurer la réalisation.

1. Un cadre normatif, institutionnel et financier dédié à l'effectivité de l'action publique

Dans un premier temps, la réalisation des objectifs fixés par les pouvoirs publics nécessite l'adoption d'un certain nombre de règles fixant le cadre de l'action à venir. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous nous concentrerons ici sur les dernières évolutions traduisant les volontés gouvernementales. Il paraît à ce titre indispensable de rappeler que la loi de 2013 a inscrit pour la première fois l'éducation

artistique et culturelle dans les missions de l'école²⁷². Par ailleurs, la loi NOTRe du 7 août 2015 a affirmé le caractère partagé de la compétence culturelle et a introduit dans les politiques culturelles de l'État et des collectivités territoriales le respect des « droits culturels des personnes » ; la loi du 7 juillet 2016 sur la *liberté de la création, l'architecture et le patrimoine* a inscrit l'éducation artistique et culturelle au cœur des missions des labels du ministère de la culture et de la communication. À ces lois majeures sont venus s'ajouter divers textes réglementaires d'application, parmi lesquels : le décret du 28 août 2013 *portant création du Haut Conseil de l'Éducation artistique et culturelle*, instance de consultation et d'orientation ayant pour mission d'assurer la promotion des arts à l'école et d'accompagner le développement de la politique de généralisation du « 100 % EAC » et l'arrêté du 1^{er} juillet 2015 relatif au *parcours d'éducation artistique et culturelle et à son référentiel*. En outre, de nombreuses circulaires sont venues apporter leur pierre à l'édifice normatif. Seules certaines, incontournables, seront ici présentées. D'abord, depuis la circulaire du 22 janvier 2007, les projets d'école et d'établissement doivent contenir une dimension artistique et culturelle. Ensuite, par une circulaire interministérielle (culture et éducation) du 5 mars 2010, les résidences d'artistes doivent promouvoir une dimension éducative et pédagogique. Puis, la circulaire interministérielle du 3 mai 2013 fixe les grands principes du *parcours d'éducation artistique et culturelle*. Enfin, la circulaire du 10 mai 2017 relative au *développement d'une politique ambitieuse en matière d'éducation artistique et culturelle, dans tous les temps de la vie des enfants et des adolescents*, laquelle constitue, en réalité, le nouveau pilier de la gouvernance de la politique d'EAC. Précisons que la *feuille de route interministérielle sur l'éducation artistique et culturelle* du 11 février 2015 a fixé des objectifs communs aux ministères porteurs de cette politique et que la *convention interministérielle au profit des habitants des quartiers populaires* signée le 8 février 2017 liant les ministères de la ville et de la culture tout en y associant celui de l'éducation nationale sur les actions relatives à l'EAC, a vocation à se décliner sur tout le territoire afin de promouvoir les pratiques artistiques et culturelles via les *contrats de ville*. Elle permet tout à la fois : de soutenir les actions qui participent de la réduction des inégalités d'accès à l'offre et au développement des pratiques culturelles des habitants des quartiers de la politique de la ville ; de démocratiser l'excellence conformément à l'engagement pris par les ministères en charge de l'éducation, de la culture, de la ville et de la jeunesse lors des *comités interministériels Égalité et Citoyenneté*.

Dans un deuxième temps, sur le plan institutionnel, le cadre de l'action publique en matière d'EAC s'est structuré autour du Haut Conseil de l'Éducation artistique et culturelle. S'il existe depuis 2005, ses missions ont été renforcées par le décret du 28 août 2013. Il dispose de la compétence pour formuler des propositions afin d'analyser les orientations en matière d'EAC définies en régions, d'établir des préconisations concernant : les modalités d'articulation entre les différentes instances existant sur un territoire ou la nature des partenariats entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de l'EAC ; d'accompagner le développement de l'EAC ; d'envisager des modalités et moyens de valorisation de l'éducation artistique et culturelle ; d'encourager les expériences innovantes et étudier les principes de réussite et de transférabilité, d'assurer une veille sur les travaux de recherche et valoriser leurs apports par rapport à l'éducation artistique et culturelle et, enfin,

²⁷² L. 121-6 du Code de l'éducation. L'EAC : « contribue à l'épanouissement des aptitudes individuelles et à l'Égalité d'accès à la culture, favorise la connaissance du patrimoine culturel et de la création contemporaine et participe au développement de la créativité et des pratiques artistiques ».

d'établir des préconisations en proposant des mesures concrètes qui soient en cohérence avec les attentes nouvelles de publics toujours plus diversifiés.

Dans un troisième temps, une politique publique ne peut être qu'effective que si le décideur offre les conditions budgétaires et financières nécessaires à sa mise en œuvre. En effet, le raisonnement stratégique, de nature complexe, intègre les ressources dans les données du problème. La « bonne » stratégie peut conduire en effet à renoncer à des objectifs pressentis comme « irréalistes » ou du moins à les reformuler. Une réflexion pertinente sur les ressources consiste en la valorisation et la mobilisation des ressources humaines, la fertilisation des réussites et des innovations, l'optimisation de l'emploi des capacités financières et des moyens matériels. En l'espèce, il est significatif d'observer que les crédits alloués à l'EAC relèvent conjointement des ministères de la Culture et de l'Éducation nationale, prouvant une nouvelle fois le caractère interministériel et mutualisé de cette action publique. Si l'on se réfère à l'architecture de la loi de finance, le programme n°224 (Transmission des savoirs et démocratisation de la culture) relevant de la Culture supporte une part importante des crédits en matière d'EAC en direction de l'enseignement scolaire. Il s'articule autour de plusieurs priorités dont : « favoriser l'accès à la culture sur l'ensemble du territoire, notamment grâce au développement de l'éducation artistique et culturelle ». Dans un souci de mettre en œuvre ces priorités au plus près des publics concernés et des territoires, le ministère influe un renforcement des capacités financières des acteurs locaux par une intensification du processus de déconcentration des crédits d'intervention.

Ensuite, les crédits affectés par l'éducation nationale en faveur de l'EAC relèvent de l'ensemble des programmes budgétaires de la mission « enseignement scolaire ». Plus précisément, les programmes 139 (enseignement privé), 140 (enseignement public premier degré) et 141 (enseignement public second degré) couvrent ainsi plusieurs fonctions, dont deux principales méritent d'être ici soulignées : 1° l'enseignement des disciplines artistiques ; 2° le soutien au développement des activités artistiques et culturelles, qui peut prendre plusieurs formes (missions d'enseignants au sein des services éducatifs des structures culturelles ; heures supplémentaires attribuées aux enseignants ; résidences d'artistes, classes à horaires aménagés ; projets ponctuels, etc.). Notons que si pendant longtemps le ministère compensait, sur son budget, la gratuité des musées pour les enseignants, depuis le projet de loi de finances pour 2016, cette « enveloppe » a été transférée aux missions de la Culture. Par ailleurs, les crédits du programme 214 (soutien de la politique d'éducation nationale) servent notamment au financement des délégués académiques aux arts et à la culture, à raison d'un délégué par académie, souvent renforcés par un adjoint et/ou des enseignants bénéficiant de décharges accordées par le Recteur. Le programme 230 (vie de l'élève) permet, quant à lui, de : financer le Fonds de soutien au développement des activités périscolaires dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires ; subventionner les associations éducatives complémentaires de l'école dans le champ artistique et culturel. À ce titre, dans le cadre de la feuille de route conjointe entre les deux ministères « chefs de file », celui de l'éducation nationale a prévu un soutien financier à la mise en œuvre du PEAC sur trois ans (2016 – 2019) et ces crédits seront répartis entre les académies, en fonction des effectifs et pondérés par le poids des zones rurales. Cette présentation budgétaire – assurément incomplète – tend à montrer l'existence, au sein des deux ministères chargés en priorité d'appliquer cette politique publique, de budgets spécifiquement alloués. Soulignons également que ce sont les crédits de personnels qui prédominent dans les moyens du ministère de l'éducation nationale affectés aux actions culturelles.

2. Une politique impulsée par l'État, par le truchement des services déconcentrés

L'éducation artistique et culturelle s'est historiquement appuyée sur la double action des ministères chargés de la Culture et de l'Éducation nationale et de leur représentation régionale : Directions Régionales des Affaires Culturelles (DAC/ DRAC) et Rectorat. Elle a mobilisé les enseignants et concerné prioritairement les enfants dans le cadre scolaire afin de permettre ainsi l'atteinte de l'objectif de démocratisation. La diffusion de la politique d'éducation artistique et culturelle s'est faite au moyen de divers dispositifs : classes du patrimoine, ateliers de pratique artistique, classes à parcours artistique et culturel...

Les DAC/DRAC sont les agents privilégiés du dialogue essentiel de l'État et des collectivités territoriales. En effet, si l'État est le garant de l'équité et de la cohésion nationale, les collectivités portent une connaissance fine des enjeux propres à leurs territoires et une capacité d'adresse directe aux habitants.

Outre les services déconcentrés traitant des affaires culturelles et placés sous l'autorité du Préfet, d'autres services déconcentrés participent à l'EAC. D'un côté, les services déconcentrés relevant de l'Éducation nationale : les délégations académiques à l'action culturelle (DAAC) ; le corps d'inspection (IA/IPR et IEN) et les directions des services départementaux de l'Éducation nationale. D'un autre côté, les autres services et opérateurs de l'État concernés : les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) pour l'enseignement agricole ; les directions régionales et départementales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS – DDCS) pour la prise en compte du temps périscolaire, extra-scolaire et de la cohésion des territoires ; les directions inter-régionales et territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour les jeunes relevant d'une mesure judiciaire ; les universités (dont les écoles INSPE) et les grandes écoles pour l'enseignement supérieur ; les agences régionales de santé (ARS) pour les jeunes hospitalisés ou en situation de handicap.

3. La promotion de nouveaux outils de gouvernance des sociétés contemporaines

La politique d'EAC actuelle s'inscrit dans un contexte de remise en cause des attributs classiques des moyens d'action de l'État. Prenant le relais des anciennes techniques, les nouvelles méthodes de gouvernabilité des sociétés contemporaines, topiques de la gouvernance, promeuvent le renforcement des liens d'interdépendance, l'atténuation de la spécificité étatique, le mouvement de territorialisation de l'action publique, le basculement de la verticalité à l'horizontalité ou encore les transformations de la production normative.

La promotion de textes relevant du droit souple. La Charte de l'éducation artistique et culturelle, présentée en juillet 2016, est un simple document d'orientation, sans force juridique contraignante, établissant pour la première fois les « dix principes-clés de l'éducation artistique et culturelle », partagés par les acteurs de la culture, de l'éducation et de la jeunesse, et validés aussi bien par l'État que par les collectivités territoriales. Elle complète le référentiel de 2015 et vient conforter les nombreuses actions menées dans les établissements et dans les réseaux éducatifs. Cette chartre reconnaît notamment l'EAC comme une éducation « à l'art » et « par l'art ». Son existence au sein de la mise en œuvre d'une politique publique d'une telle ampleur est topique du mouvement de reconnaissance progressive d'un statut de citoyen à l'égard de l'activité administrative que

connaissent les sociétés contemporaines. Le terme de charte permet ainsi de rendre concret le recentrage de la relation administrative autour de la figure du citoyen, participant de ce fait au mouvement de promotion du thème de la qualité administrative, fondée sur une représentation nouvelle de l'administré, celle du client, dont l'administration doit s'efforcer d'assouvir les aspirations. L'Éducation nationale n'échappe donc pas à ce phénomène (à l'exemple de la Charte de la Laïcité). De manière générale, la charte, terme générique, constitue moins un texte contraignant qu'un document d'orientation qui intègre pleinement la problématique du droit souple, non marqué par la contrainte, mais relevant plutôt d'une direction juridique non autoritaire des conduites. Le texte indique plutôt des objectifs qu'il serait souhaitable d'atteindre, formule des recommandations qu'il serait bon de respecter, mais sans leur donner pour autant une forme obligatoire...phénomène caractéristique de la régulation.

La recherche du décloisonnement des services et de la coordination interministérielle. L'EAC est topique de cette transformation de l'action publique qui tend à se dégager, progressivement, de l'un des grands maux de l'administration traditionnelle, construite sur le modèle bureaucratique wébérien. Aujourd'hui, le décloisonnement des services ministériels constitue un enjeu majeur. L'interministérialité est une innovation majeure de la LOLF permettant un pilotage efficace des politiques transversales : coordination des actions, des services au niveau central et opérationnel, mise en place de comités de pilotage interministériel ou encore d'outils de mutualisation des moyens. Toutes ces procédures permettent, en théorie, une gestion efficace et rationalisée des politiques transversales. En l'espèce, les ministères chargés de la culture, de l'éducation et de la ville sont historiquement les premiers acteurs de cette politique d'EAC, impliquant un partenariat au niveau central comme au niveau déconcentré. Depuis le premier protocole d'accord signé entre les deux premiers ministères cités, le 25 avril 1983, une véritable dynamique s'est initiée. Le ministère de la culture et celui de l'éducation nationale ne sont cependant pas les seuls à agir en faveur de l'EAC. L'action de l'État se déploie aussi au sein d'autres départements ministériels : jeunesse, santé, justice, aménagement du territoire, agriculture, affaires étrangères, etc. Le 20 mars 2017, un protocole d'accord entre le ministère de la culture et le ministère des familles, de la petite enfance et des droits des femmes a étendu le champ d'action à l'éveil artistique et culturel du jeune enfant (0 à 3 ans). L'action interministérielle s'associe aussi fortement aux collectivités territoriales, qui portent la plupart des initiatives extra-scolaires dans les territoires. Cette politique publique doit également prendre en compte tous les âges et tous les temps de vie des enfants, des adolescents et des jeunes adultes.

Une logique d'action multipartenariale pilotée par le ministère de la Culture. Le ministère de la Culture inscrit son action dans les politiques interministérielles de démocratisation culturelle, avec les ministères en charge de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse, de l'Enseignement agricole, de l'Intérieur, des Affaires sociales, des Affaires étrangères, du Tourisme, de la Cohésion des territoires, de la Justice, de la Famille, des Solidarités, du Handicap ou de la Santé. Les conventions et protocoles d'accord nationaux en faveur de l'EAC font généralement l'objet de déclinaisons en conventions cadres à l'échelle territoriale (régionale essentiellement), mobilisant services déconcentrés de l'État et collectivités territoriales autour d'objectifs ajustés aux spécificités locales. Cette articulation nécessaire a été rappelée par l'article 103 de la loi NOTRe : « La responsabilité en matière culturelle est exercée conjointement par les collectivités territoriales et l'État dans le respect des droits culturels (...) ». Dans cet esprit, les DRAC/DAC privilégient une démarche de conventionnement pluripartite, visant tous les temps de l'enfant et encourageant des actions assurant une continuité

d'action en des temps scolaire et périscolaire, mobilisant de multiples acteurs. À l'échelon régional, le comité territorial régional, présidé par le Préfet de région (le cas échéant représenté par le DRAC) et le Recteur, associe les services de l'État et les collectivités territoriales. Le comité de pilotage permet ainsi de sensibiliser tous les acteurs à l'importance de la politique engagée et d'inviter chaque partie à s'appuyer sur ce bilan pour favoriser les progrès de l'expérience commune engagée. À l'échelon départemental, la DRAC favorise l'harmonisation et la coopération entre les communautés de communes, en dialogue avec le département. À l'échelle des communes et surtout intercommunalités, les DRAC portent des Contrats territoriaux/locaux d'éducation artistique et culturelle qui peuvent prendre de multiples formes (CTEAC : Contrat territorial d'EAC ; CLEA : Contrat local d'éducation artistique ; CTL : Contrat Territoire-Lecture...). Le Ministère relève qu'aujourd'hui, près de 325 conventions de ce type sont actuellement actives sur le territoire français.

Une politique reposant sur un réseau d'acteurs. L'EAC repose, d'une certaine manière, sur un réseau où interagissent administrations centrales et déconcentrées, établissements publics ou encore acteurs privés. Le mouvement actuel de régénération de l'architecture institutionnelle étatique tend à l'externalisation des fonctions administratives en les confiant à des organismes autonomes. Un tel système, non hiérarchisé, permet une certaine souplesse de fonctionnement puisque les protagonistes sont théoriquement dégagés des contraintes bureaucratiques. L'intérêt d'un tel dispositif est de mettre en commun diverses compétences afin de gérer au mieux la complexité de l'activité, de briser l'isolement et de multiplier les relais d'action. Le réseau s'impose alors comme une forme naturelle d'organisation de l'expertise artistique et culturelle. L'EAC incarne ainsi le mouvement général de passage d'un management rigide de type mécanique, à un management souple de type organique²⁷³ de l'organisation administrative. La mise en œuvre de la politique s'appuie, par la volonté des ministères concernés, d'abord sur le réseau scolaire, au-delà des seuls enseignements artistiques. S'y ajoute non seulement le cercle des structures d'accueil du tout jeune enfant, qui se présentent comme d'autres lieux possibles d'accès à la culture, mais aussi les réseaux des lieux spécifiquement dédiés à la culture, tous statuts confondus...constituant ainsi un maillon très actif associant amateurs et professionnels dans des territoires très variés et dessinant, ainsi, une trame culturelle de proximité.

L'encouragement à la contractualisation. Le procédé contractuel apparaît comme un nouveau moyen d'action, emblématique de la postmodernité juridique et illustrant un nouveau style de rapports, fondés sur la recherche du consensus. Le contrat illustre pleinement le passage d'un droit de commandement à un droit reposant sur l'accord des volontés et renvoie moins à une réalité juridique précise qu'il n'évoque un nouveau style de rapports, fondé sur le dialogue et la recherche du consensus, plutôt que sur l'autorité. La contractualisation de l'action publique implique alors la reconnaissance de centres de décisions autonomes avec lesquels l'État est tenu de négocier, participant ainsi au développement de la fonction de régulation lui incombant. Cette pratique est caractéristique du droit post-moderne, conçu essentiellement comme pragmatique, sous-tendu par une volonté d'action sur le réel, promouvant ainsi une préoccupation d'efficacité modifiant profondément la conception traditionnelle de la normativité : à la rigidité fait place la souplesse et à la stabilité, l'adaptabilité²⁷⁴. En matière d'EAC, les formes de contractualisation sont multiples : convention-cadre d'EAC, contrat local ou territorial d'EAC, plan local d'EAC, contrat territoire lecture, etc. Les services déconcentrés sont invités à poursuivre cette dynamique de conventionnement

²⁷³ CHEVALLIER J., *Science administrative*, op. cit. p. 404.

²⁷⁴ CHEVALLIER J., *L'État post-moderne*, 2e éd., Paris, LGDJ, 2004, p. 118.

pluriannuel avec les collectivités territoriales. Ce conventionnement devra être mis en œuvre en cohérence avec les projets de territoire et en particulier les projets éducatifs territoriaux (D. 521-12 du Code de l'éducation) qui devront aborder la question de l'éducation artistique et culturelle, ainsi qu'avec les contrats de ruralité. Les rectorats s'assureront que l'EAC figure dans les volets culturels des projets d'école et d'établissement, en intégrant la généralisation du parcours d'éducation artistique et culturelle. La contractualisation garantit ainsi la flexibilité de l'action publique en lui permettant de prendre en compte la pluralité des acteurs et de s'adapter à la diversité des contextes.

C. Un ensemble de dispositifs intégrés ou associés au parcours d'éducation artistique et culturelle

Comme toute politique publique, le PEAC constitue un ensemble de mesures concrètes prises dans le but d'atteindre un objectif prédéterminé afin de résoudre un problème explicitement identifié. À ce titre, il voit converger autour de lui un certain nombre de mesures, tantôt nouvelles, tantôt anciennes, œuvrant en faveur de la démocratisation de l'accès à la culture et de la pratique des arts. Les développements qui suivent prétendent moins à l'exhaustivité qu'à la mise en exergue des principaux dispositifs, complémentaires des traditionnels cours d'éducation artistique et musicale.

Le présent rapport n'étant pas orienté sur ces problématiques, nous ne proposerons, dans les lignes qui suivent, qu'une simple énumération, non exhaustive, de certains dispositifs existants. Ce panorama ne se veut pas exhaustif, il a principalement vocation à rendre compte des moyens jugés les plus efficaces et les plus pertinents permettant l'accès des élèves à la culture. Une fois que ces mesures nationales sont prises, que le cadre d'action est fixé et que les moyens sont alloués, il appartient ensuite aux services de l'État, en lien avec leurs différents partenaires privés ou publics, principalement les collectivités territoriales, de les mettre en œuvre et de les appliquer.

Tableau 3 : Dispositifs existants permettant l'accès des élèves à la culture

Dispositifs éducatifs et pédagogiques favorisant l'accès à la culture	Mécanismes subventionnant la fréquentation des lieux culturels	Des procédés d'incitation à la pratique artistique dans une démarche participative	L'implication des personnels d'enseignement
<ul style="list-style-type: none"> - La réforme des rythmes scolaires ; - Les classes à horaires aménagés ; - Le Plan mercredi²⁷⁵ ; - Une instance de coordination dans chaque établissement : le « référent culture ». 	<ul style="list-style-type: none"> - Le <i>Pass Culture</i> ; - La rénovation des bibliothèques et des centres documentaires 	<ul style="list-style-type: none"> - L'éducation à l'image ; - Le « Plan chorale » ; - Un dispositif de soutien aux jeunes artistes en résidence dans les écoles et collèges les plus éloignés de l'offre culturelle : « Création en cours » ; - L'enseignement généralisé de l'histoire des arts, de l'école primaire au lycée ; - La mise en place d'un outil de suivi du parcours de chaque élève : <i>Folios</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - La formation des enseignants comprend désormais un volet « arts et culture » ; - Le <i>Pass Éducation</i>.

Par ailleurs, l'étude proposée par Marielle Sibertin-Blanc²⁷⁶ consacrée à l'éducation culturelle et artistique au sein de la ville de Toulouse est riche d'enseignements sur la mise en œuvre, concrète, par un commune, de dispositifs visant à favoriser l'accès à la culture des élèves. Ainsi, trois enjeux majeurs ont émergé quand était diagnostiquée la vie culturelle toulousaine : la nécessaire reconnaissance de la culture comme élément fondamental d'une société urbaine ; le besoin de reconnaissance des artistes et acteurs culturels comme acteurs économiques et producteurs de sens, de valeurs, de débats et de contenus sensibles ; et enfin l'utilité de la reconnaissance des équipements et manifestations culturels comme des lieux d'expression de la puissance publique, de sa présence dans la ville, de sa capacité à structurer le territoire communal. En effet, si Toulouse bénéficie d'une série de dispositifs d'éducation culturelle et artistique l'éclairage probant est à faire ici sur une initiative spécifique – le *Passeport pour l'art* –, et une démarche singulière – l'inscription de l'éducation culturelle dans un projet métropolitain : « *Plus largement, dans le contexte de retrait budgétaire de l'État, la situation toulousaine semble mettre en exergue le défi(ou le paradoxe ?) majeur auxquels sont confrontés acteurs urbains, culturels et éducatifs locaux : comment décliner au sein des collectivités territoriales, à travers une compétence éducative limitée, un objectif républicain national, à savoir l'éducation artistique et culturelle des enfants scolarisés et, au-delà, le projet de démocratisation culturelle pour tous ?* ».

²⁷⁵ J.-M. BLANQUER, *édito de présentation du Plan mercredi* : www.planmercredi.education.gouv.fr

²⁷⁶ SIBERTIN-BLANC M., « L'éducation culturelle et artistique à Toulouse, moteur (discret) d'une stratégie culturelle territoriale », *L'Observatoire*, vol. 42, no°1, 2013, pp. 52-56. cf. aussi, toujours sur l'exemple toulousain : BOUDIN C., ROSELLI M., *Rapport d'évaluation du parcours culturel gratuit*, mars 2012, Ville de Toulouse, Université de Toulouse-Le Mirail ; MUSSILIER C., *La territorialisation d'un projet culturel, un pas vers la démocratie locale ? L'exemple de Toulouse*, rapport de stage (ville de Toulouse) et mémoire de Master IUP Aménagement et Projets de territoires (Université de Toulouse-Le Mirail), dir. SIBERTIN-BLANC M., 2010.

D. La territorialisation de l'action publique contrariée par l'implication contrastée des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont actives dans le développement des politiques culturelles ; nous renvoyons d'ailleurs le lecteur à l'article très riche d'E. NEGRIER sur les politiques culturelles territoriales : « la diversité des niveaux d'action publique culturelle va de pair avec sa persistante disparité, selon le niveau auquel on se réfère, et pour chaque niveau pris isolément »²⁷⁷. Qu'en est-il en matière de politiques culturelles adossées à l'Éducation nationale ? Si, comme nous l'avons souligné, la politique publique de l'EAC a été initialement impulsée par l'État, les collectivités territoriales ont progressivement intégré le processus au point de devenir des partenaires essentiels et incontournables.

La promotion d'une territorialisation de l'action publique, impliquant ainsi le passage d'une politique uniforme, pour laquelle les mêmes règles sont applicables sur l'ensemble du territoire, à une politique adaptée aux spécificités des espaces identifiés en laissant, à ces derniers, une certaine marge d'autonomie. Les préfets sont invités à inciter les collectivités territoriales à inscrire l'EAC à l'ordre du jour des conférences territoriales de l'action publique. Par ailleurs, en application de la circulaire du 3 mai 2013, les préfets réunissent chaque année un *comité territorial de pilotage de l'éducation artistique et culturelle*, associant les recteurs, le directeur régional des affaires culturelles, les directeurs des administrations déconcentrées concernées par le sujet, le président du conseil régional, les présidents des conseils départementaux, les présidents des associations départementales des maires ou leurs représentants. Sur la base d'un diagnostic et d'un bilan partagés des actions conduites en région, ledit comité devra dresser une cartographie des territoires prioritaires en matière d'EAC, en particulier dans les zones rurales et périurbaines, dans les quartiers de la politique de la ville, et dans les territoires d'outre-mer les plus vulnérables, et définir les grands axes stratégiques de développement. À l'échelle plus locale, enfin, les préfets devront également inciter les collectivités territoriales et en particulier les EPCI à réunir des *comités locaux de pilotage de l'éducation artistique et culturelle*, réunissant les pouvoirs publics et les acteurs locaux de toute nature, dont la fonction est de construire concrètement l'architecture et la mise en œuvre du PEAC.

1. L'action nuancée des collectivités territoriales

Sur ce point, il convient par ailleurs de se référer aux travaux de Françoise ENEL sur le rôle et l'action des collectivités territoriales en matière de politiques d'éducation artistique et culturelle²⁷⁸.

Si, au départ, l'éducation artistique et culturelle a peu concerné, sauf exception, les collectivités territoriales, celles-ci semblent progressivement avoir bougé davantage sous l'influence d'incitations externes – en lien avec l'action des acteurs publics des autres échelons territoriaux et de grandes structures culturelles – que d'une réflexion interne sur l'optimisation des politiques locales d'éducation artistique et culturelle. Ces politiques étatiques ont ainsi été réappropriées, à des rythmes différents selon les configurations locales, tant par les structures culturelles que par des collectivités

²⁷⁷ E. NEGRIER. « Politiques culturelles territoriales : dernier inventaire avant décentralisation ? », *Annuaire des collectivités locales*, Paris : CNRS, 2000-, 2003, *Les services publics locaux*, 23, pp. 47-70.

²⁷⁸ F. ENEL, « Politiques d'éducation artistique et culturelle : rôle et action des collectivités locales » / « Artistic and cultural education policies: the role and action of local authorities », *Culture études*, vol. 2, n°2, 2011, pp. 1-8.

qui ont inscrit l'action culturelle à leur programme et ont cherché à se doter d'équipements et de compétences idoines.

L'auteur précité souligne que trois mouvements ont caractérisé cette phase de développement et de consolidation de l'éducation artistique et culturelle. Le premier concerne l'accroissement et la diversification des propositions, rendus possibles par l'augmentation des financements publics. Le deuxième mouvement renvoie à l'amélioration de toute la chaîne d'élaboration des propositions d'éducation artistique et culturelle. Le troisième mouvement observable concerne l'élargissement du système d'acteurs, l'approfondissement des partenariats (entre institutions, entre institutions et structures culturelles, entre structures culturelles, entre établissements scolaires...) et le développement des coopérations sous les impulsions conjointes des institutions aux différents échelons territoriaux, des opportunités (matérielles ou stratégiques) et, plus récemment, de dynamiques de mutualisation visant à optimiser l'élaboration et la diffusion de l'offre ou à faire face à la baisse des moyens.

F. ENEL tire un bilan de son étude exploratoire :

Après une phase de croissance où chacun (ou presque) a pu trouver sa place en se juxtaposant aux autres, sans que le manque de schéma d'ensemble ne soit préjudiciable, on atteint aujourd'hui une nouvelle étape, marquée par le repositionnement des acteurs, avec le passage d'une approche « territorialisée » de l'éducation artistique et culturelle (fortement impulsée par l'État dans le cadre de politiques contractuelles autour de dispositifs définis par l'administration centrale) à une approche « territoriale » (c'est-à-dire portée et largement financée par les acteurs locaux et cherchant à prendre en compte les spécificités sociopolitiques des territoires), et par une volonté de rationalisation de l'offre d'éducation artistique et culturelle.

2. L'absence d'uniformité des actions menées

Dans le secteur de l'EAC, le pilotage national n'a semble-t-il pas conduit, selon F. Enel, à une uniformisation territoriale des politiques et des organisations, pour des raisons qui tiennent à la diversité des réalités sociopolitiques régionales et à la plus ou moins grande mobilisation des acteurs locaux et des équipements culturels. L'auteur distingue trois types de territoires, selon l'origine de l'impulsion de la politique d'éducation artistique et culturelle mise en place : interne, c'est-à-dire portée prioritairement par la commune ou l'intercommunalité ; portée un tandem institution territoriale départementale ou régionale et commune ou intercommunalité ou institution scolaire et acteurs culturels ; ou encore relevant de l'intervention d'acteurs extérieurs au territoire, qu'il s'agisse d'acteurs institutionnels, par l'intermédiaire des dispositifs spécifiques, ou d'opérateurs culturels. L'analyse des situations étudiées permet alors de dégager cinq configurations locales de mise en œuvre de l'éducation artistique et culturelle :

- une politique intégrée, tout au moins dans son projet. Cette stratégie se retrouve dans des communes qui bénéficient d'élus et de personnels sensibilisés à la culture, consacrant des moyens importants à son développement et plaçant l'éducation artistique et culturelle au cœur de la politique culturelle ;
- une approche ciblée autour d'axes stratégiques identifiés ;

- une gouvernance multipolaire. Ici, des acteurs importants mais de statuts différents organisent et animent l'éducation artistique et culturelle sur le territoire, avec l'aide financière du département et de la région ;
- une approche segmentée, caractérisée par la juxtaposition d'un certain nombre d'actions et de dispositifs portés par des acteurs différents, qui peuvent se trouver en situation de concurrence ;
- une situation où l'impulsion est externe, dans des territoires où la sensibilisation à l'éducation artistique et culturelle est rythmée par la participation à des projets initialisés par des acteurs institutionnels ou associatifs extérieurs à la zone. Ce mode de fonctionnement caractérise principalement des territoires ruraux excentrés.

L'implication des collectivités demeure extrêmement variable d'un territoire à l'autre, avec des communes ou des intercommunalités très investies et, à l'autre extrémité, des communes peu sensibilisées et peu désireuses de s'engager dans l'éducation artistique et culturelle. Cette réalité rend impossible une uniformisation des modes d'intervention et oblige à les adapter à la diversité des contextes locaux.

3. Changer le paradigme des actions : l'impulsion doit-elle désormais venir des collectivités ?

M. SIBERTIN-BLANC le souligne également : si l'accès à la culture pour tous est affiché comme l'ambition première, l'approche la plus originale est peut-être dans l'idée d'une territorialisation de l'action culturelle. En reprenant l'exemple de la ville Toulouse, le « *territoire communal est en effet caractérisé par une très importante étendue et implique une intervention spécifique si la collectivité ambitionne de répondre aux contrastes socio-spatiaux constatés avec acuité* ». L'un des atouts de la politique culturelle est le maillage des quartiers par une grande variété d'équipements (centres socioculturels et bibliothèques), bien que les grandes institutions culturelles se concentrent sur le centre-ville, très restreint. Aussi, l'éducation culturelle et artistique ne peut-elle être envisagée sans s'appuyer sur la territorialisation des interventions.

De manière générale, le passage d'une politique « territorialisée » d'éducation artistique et culturelle à une politique « territoriale » implique des transformations non seulement organisationnelles et de repositionnement des acteurs, mais aussi de nouvelles méthodologies d'intervention.

En outre, l'apparition de nouveaux décideurs issus de l'échelon territorial modifie la règle du jeu. On assiste alors à une « localisation » de l'organisation qui concerne aussi l'éducation artistique et culturelle, et qui s'appuie d'une part sur les collectivités en capacité de porter une politique d'éducation artistique et culturelle et, d'autre part, la formation d'un réseau de collectivités publiques soucieuses de mettre en place une politique en direction des territoires autour de la culture. Cette montée en puissance des territoires s'enracine dans la conjonction de deux évolutions, qui amplifient la dynamique en cours : la première concerne le niveau de maturité atteint par des communes ou des intercommunalités dont l'implication fonctionnelle et financière va croissant, et dont les politiques publiques ont permis de qualifier les pratiques ; la seconde renvoie au fait que l'éducation artistique et culturelle est souvent perçue comme un levier pertinent d'une politique territoriale en raison de sa forte légitimité et de sa nature transversale. Par conséquent, au côté de cet objectif apparaît une nouvelle exigence relative à la mise en cohérence des actions, tout au long de la chaîne des acteurs et

au plus près des territoires. Le manque de lisibilité de l'offre d'éducation artistique et culturelle alimente l'impression d'une offre pléthorique, qui peut engendrer une démobilisation des acteurs ou une exacerbation de logiques de concurrence entre ces derniers. Dans ce schéma, il appartient donc à chaque collectivité, en fonction des compétences normatives et administratives qui sont les siennes, d'utiliser tous les leviers offerts par le principe même de libre administration pour accompagner, développer et consolider l'accès à la culture.

L'étude d'une politique publique ne peut normalement s'achever sans avoir proposé une évaluation de cette dernière, afin d'apprécier la cohérence et l'efficacité des actions, d'en améliorer la performance et de répondre à l'évolution des usages et des besoins des bénéficiaires. Elle doit fournir des informations sur le fonctionnement de la politique, sur ses effets corrélés aux objectifs et sur la possibilité de corriger les mesures. Selon les conclusions, les décideurs pourront être amenés à modifier une politique, à y mettre fin ou à la maintenir. Or, il paraît impossible, à l'heure où ces lignes sont écrites, de proposer une telle appréciation puisque les effets, quantifiables, ne seront perceptibles, d'après les mots des ministres de l'éducation et de la culture, que dans quelques années.

En définitive, les études de terrain montrent que l'objectif originel de généralisation de l'éducation artistique et culturelle et de réduction des disparités n'est pas encore atteint mais qu'il demeure, pour l'ensemble des acteurs, un objectif pertinent. Sa réalisation se heurte cependant à la limitation croissante des moyens humains et financiers mis à son service. La poursuite de cette finalité rend ainsi plus nécessaire le recours à des structures démultiplicatrices, proches des publics, qui contribuent en retour à renforcer le rôle des collectivités locales.

Quant à savoir si cette politique aura, *in fine*, rempli les objectifs de cohésion sociale et d'adhésion aux principes fondateurs de la République, c'est une question qui ne relève pas de l'analyse juridique...

IV. Favoriser la mixité sociale : l'exemple de la sectorisation

La promotion de la mixité sociale à l'école est devenue un objectif important des politiques éducatives, en France comme dans d'autres pays.

Contrairement à la recherche juridique²⁷⁹, la recherche sociologique est très prolifique – c'est un euphémisme – sur cette question. Les effets de la mixité sociale et plus largement de la composition sociale des établissements – « *school mix effect* » dans la littérature anglo-saxonne – sont documentés tant au niveau international que national²⁸⁰. Selon ces études qui, soulignons-le tout de même, ne sont pas toutes hermétiques à certains truismes idéologiques : « *lorsque la proportion d'élèves défavorisés s'élève au-dessus de certains seuils dans une classe ou un établissement, les niveaux des acquisitions des élèves sont moindres. L'effet inverse est constaté dans les classes au recrutement social favorisé* »²⁸¹.

L'échec de la mixité sociale en France est un constat tardif ; la recherche d'une plus grande mixité sociale constitue pour ces raisons un réel enjeu de politique éducative, un facteur d'égalité effective des chances et, au-delà, de cohésion sociale, voire nationale. La mixité sociale à l'école s'est donc imposée avec force dans les débats scolaires. Cet impératif prend par ailleurs de l'ampleur à l'heure où le « vivre ensemble » bat de l'aile, où la fracture sociétale se creuse, où les valeurs de la République sont mises à mal²⁸².

Au-delà des intentions affichées, cette préoccupation s'est-elle traduite en une politique publique ? Plus précisément, ce « problème public », selon la terminologie politiste en vigueur, a-t-il donné lieu à la production de nouveaux instruments administratifs et institutionnels ? Pour certains, la réponse est négative²⁸³, il existerait même une « non politique publique » : « *Alors que la sociologie critique des années 1960-1970 s'employait à déconstruire le mythe de l'école libératrice, il s'agit aujourd'hui d'analyser la montée en puissance du libéralisme éducatif. Ce tournant libéral n'est d'ailleurs pas propre à l'institution scolaire et concerne tous les services publics qui constituaient les principaux piliers de l'État-providence : protection sociale, santé, logement social* ». Il existerait ainsi en France un

²⁷⁹ On mentionnera malgré tout TAILLEFAIT A., « Régime juridique de la vie scolaire », *JurisClasseur Administratif*, fasc. 233-10.

²⁸⁰ Une sélection non exhaustive de travaux sur la question : BALLION R. et THERY I., *L'Assouplissement de la sectorisation à l'entrée en sixième*, 1985, Paris, CNRS ; BARRAULT-STELLA L., *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, 2013, Paris, Dalloz ; LEGER A. et TRIPIER M., *Fuir ou construire l'école populaire ?*, 1986, Paris, Méridiens Klincksieck ; MERLE P., « Concurrence et spécialisation des établissements scolaires », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 1, pp. 133-169 ; OBERTI M. et RIVIERE C., « Les effets imprévus de l'assouplissement de la carte scolaire », *Politix*, n°107, pp. 219-241 ; VAN ZANTEN A., 2009. *Choisir son école*, 2009, Paris, PUF ; VAN ZANTEN A. et OBIN J.-P., *La Carte scolaire*, 2010, Paris, La Découverte, LELIEVRE C., *Les Politiques scolaires mises en examen. Douze questions en débat*, Paris, ESF, 2002 ; C. LELIEVRE, « La carte scolaire, levier de mixité sociale à l'école ? », CNESCO, juin 2015 ; CHARLOT B., « La territorialisation des politiques éducatives : une politique nationale », dans B. Charlot (dir.), *L'École et le territoire*, 1994, Paris, Armand Colin, pp. 27-48 ; MONSEUR C. et CRAHAY M., « Composition académique et sociale des établissements, efficacité et inégalités scolaires », *Revue française de pédagogie*, 2008, n 164, pp. 55-65.

²⁸¹ MERLE P., « La carte scolaire et son assouplissement. Politique de mixité sociale ou de ghettoïsation des établissements ? », *Sociologie*, 2011/1 (vol. 2), pp. 37-50.

²⁸² Nous recommandons vivement la lecture d'un rapport « fondateur » publié en 2007 par l'Inspection générale de l'éducation nationale : OBIN J.-P. et PEYROUX C., « Les nouvelles dispositions concernant la carte scolaire », Rapport au ministre de l'Éducation nationale, 2007.

²⁸³ BEN AYED C., « La mixité sociale dans l'espace scolaire : une non-politique publique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2009/5 (n° 180), pp. 11-23.

profond décalage entre la prégnance de la rhétorique de la mixité sociale à l'école et la pauvreté des dispositifs censés la garantir et la préserver. Pour d'autres, en revanche, la réponse est positive même si les effets seraient très contrastés. En effet, une critique récurrente adressée au système éducatif français est celle de son incapacité, malgré les instruments diversifiés, à lutter efficacement contre la « ségrégation »²⁸⁴ des publics scolaires.

Si ce constat d'échec est aujourd'hui largement partagé, il n'existe pas à l'heure actuelle de consensus sur les solutions qui permettraient d'y remédier. Toutefois, un instrument semble être à la convergence de tous les regards : la *carte scolaire*.

En effet, les systèmes d'affectation des élèves sont jugés en fonction de leur capacité à assurer que des enfants de milieux sociaux mais aussi de niveaux scolaires différents soient scolarisés dans les mêmes établissements. Comme le soulignent G. FACK et J. GRENET²⁸⁵, la justification de cet objectif est étroitement liée à la notion d'« effets de pairs » qui désigne le fait que les performances scolaires d'un élève ne dépendent pas uniquement de ses efforts individuels, mais aussi du niveau et des efforts fournis par les autres élèves. En présence de tels effets, la concentration géographique des groupes sociaux ne se limiterait pas à figer les inégalités sociales de départ, elle tendrait à les *augmenter*. Dès lors, favoriser la mixité sociale scolaire apparaît comme une condition essentielle de la réduction des inégalités. Outre cet argument d'équité, une autre justification se trouverait au nom de l'efficacité du système éducatif : comme le suggèrent certaines études sociologiques et économiques, la promotion de la mixité scolaire améliore davantage les performances des élèves socialement défavorisés qu'elle ne réduit celles des élèves issus de milieux plus aisés. Dans ce contexte, la mixité scolaire peut être collectivement souhaitable, car elle permet d'augmenter le niveau moyen des élèves.

Par conséquent, si l'on suit les principes traditionnels de l'analyse des politiques publiques, il est tout à fait possible de mettre en exergue non seulement un « problème public » (la non mixité, l'échec, l'inégalité, etc.), la volonté politique d'y remédier ainsi qu'un ensemble de mesures vouées à cet effet, à savoir la *sectorisation*, instrument administratif permettant une coordination, voire une collaboration entre les autorités publiques étatiques et locales. C'est donc au prisme de cette convergence des actions déconcentrées et décentralisées que notre étude juridique se portera.

²⁸⁴ Nous mettons volontairement cette expression entre guillemets : cette notion est certes largement usitée dans les travaux actuels mais nous ne partageons pas son exploitation, dans la mesure où elle renvoie, selon nous, à un processus « positif, volontaire et actif » : mettre à part un groupe, notamment du fait de sa race, de son sexe, de sa position sociale ou de sa religion, par rapport aux autres groupes d'une collectivité. L'emploi récurrent du lexique « ségrégation » pour évoquer la question scolaire renvoie, à notre sens, à un truisme idéologique visant à dénoncer l'action des autorités publiques en direction d'une catégorie de la population. Nous assumons pleinement de ne pas partager l'emploi de cette expression. Il est d'ailleurs étonnant que beaucoup de ceux qui utilisent l'expression « ségrégation » dénoncent avec force l'expression « ghettoïsation »...

²⁸⁵ FACK G. et GRENET J., « Peut-on accroître la mixité sociale à l'école ? » ; in *Regards croisés sur l'économie*, 2012/2 (n° 12), pp. 165 à 183.

A. La sectorisation, instrument administratif de promotion de la mixité sociale

La *sectorisation*²⁸⁶, phénomène symbolisé par la fameuse « carte scolaire », représente un système administratif de découpage du territoire français en un certain nombre de zones de recrutement pour chaque établissement scolaire public, du premier ou du second degré. Autrement dit, il s'agit d'un système d'affectation des élèves dans une école, un collège ou un lycée en fonction du domicile. Les expressions « carte scolaire » et « sectorisation » sont apparues en 1963, époque où la décentralisation n'était pas encore en place, instaurées par le ministre de l'éducation, Christian Fouchet, dans une période de forte construction d'établissements scolaires. Ces systèmes avaient pour objet une meilleure répartition des élèves en fonction des établissements et des moyens d'enseignement. Originellement, la mise en place de la carte scolaire visait principalement, dans le cadre d'un État providence centralisé, planificateur et volontariste, à organiser l'offre éducative sur le territoire et à définir l'aire de recrutement de chaque établissement. Il s'agissait d'une fonction de gestion et de planification, surtout dans le contexte démographique d'après-guerre. Le principe était le suivant : l'élève dépend d'une zone de rattachement selon son lieu de domiciliation.

Désormais, et ce depuis les années 1980-1990, la carte scolaire a quelque peu changé de destination pour devenir un instrument au service d'un enjeu tout autre, du fait, avouons-le, de la massification de l'enseignement²⁸⁷ : la « mixité sociale », consacrée dans l'article L111-1 du Code de l'éducation (« le service public de l'éducation veille à la mixité sociale des publics scolarisés au sein des établissements d'enseignement » ; par essence, les établissements privés ne sont pas soumis à la carte scolaire). La question des « ségrégations scolaires » fait son apparition à cette période, laquelle se caractérise par un essoufflement de la politique d'éducation prioritaire, par la prégnance des inégalités scolaires et par l'émergence des premiers plans de lutte contre la violence scolaire. La circulaire du 29 décembre 1998 préconisait de « mieux équilibrer » la carte scolaire afin d'éviter une « hiérarchisation excessive entre établissements scolaires » : « la situation présente est marquée par une hiérarchisation excessive entre établissements scolaires et, parfois, par de fortes différenciations entre classes au sein même des établissements scolaires ». À partir de 2001²⁸⁸, la définition de la sectorisation a formellement intégré des critères sociaux et la loi de décentralisation de 2004 indique que la définition des secteurs scolaires doit être effectuée « *en tenant compte des 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* ».

Le Code de l'Éducation garantit ainsi aux élèves une affectation prioritaire dans les établissements scolaires du secteur géographique dont ils dépendent, mais le choix de l'école par les parents est un droit tempéré par la répartition géographique administrative entre les établissements.

Si cet objectif général est louable, cette « géographie dirigée de l'école » n'en est pas moins génératrice de controverses.

²⁸⁶ MATTA-DUVIGNAU R., « Sectorisation », in *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, tome 1, Paris, 2021, Mare & Martin.

²⁸⁷ BERTONI P., « L'itinéraire (iconoclaste) du droit de l'enseignement scolaire à travers le prisme des grands textes », in *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, tome 1, *op. cit.*

²⁸⁸ La mixité scolaire devient un enjeu « officiel » en 2002 : HEBRARD J., *La mixité sociale à l'école et au collège*, Rapport à Monsieur le ministre de l'Éducation nationale, mars 2002.

B. L'élaboration de la carte scolaire : une compétence diversifiée, à la convergence de la déconcentration et de la décentralisation

À titre liminaire, pour comprendre les enjeux de la détermination de la carte scolaire, précisons que sur les plans sociologique et politique, son existence et son maintien font l'objet d'un débat ancien mais toujours actuel. Ses partisans la qualifient de gage d'égalité, d'outil de justice et d'équité, ses détracteurs jugent au contraire qu'elle favorise la « ghettoïsation » des établissements, renforcée par des stratégies d'évitement. Nous ne prendrons pas part à ce débat, mais soulignons simplement que depuis 2002, et surtout depuis une réforme de 2007, la carte scolaire fait l'objet d'un certain nombre de réaménagements.

L'élaboration de la carte scolaire se situe au carrefour des compétences entre autorités déconcentrées et décentralisées.

Concernant le premier degré, rappelons que toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique. Il en est de même de tout hameau séparé du chef-lieu ou de toute autre agglomération par une distance de trois kilomètres et réunissant au moins quinze enfants d'âge scolaire. Toutefois deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école (L212-2). Dès lors, pour toutes les communes qui n'ont qu'une seule école élémentaire sur le territoire, la carte scolaire est, *de facto*, inexistante : tous les enfants de la commune vont dans cette école. La question se pose lorsque plusieurs écoles se situent sur le territoire d'une commune. Dès lors, depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la compétence communale en matière de sectorisation s'est substituée à celle étatique et est donc transférée du maire (agent de l'État ici) au conseil municipal (L212-7). Elle a donc pu être en même temps transférée aux conseils des établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'il y a transfert des questions scolaires.

Concernant le second degré, une distinction entre les collèges et les lycées doit être opérée. L'article D211-10 fournit une grille d'analyse : d'une part, les « secteurs » correspondent aux zones de desserte des collèges, étant entendu qu'un secteur comporte, sauf exception, un seul collège public (précisons que selon l'article D211-11, un conseil départemental peut décider de partager un même secteur de recrutement entre plusieurs collèges afin de favoriser la mixité sociale) ; d'autre part, les « districts » correspondent aux zones de desserte des lycées. Toutefois, certains enseignements et certaines spécialités professionnelles, en raison de leur spécificité, ne font l'objet que d'implantations correspondant à une desserte soit nationale, soit commune à plusieurs académies, soit académique. Par conséquent, en ce qui concerne le second degré, les collèges et les lycées accueillent les élèves résidant dans leur zone de desserte. Mais une fois ces éléments rappelés, il convient de préciser qui est compétent pour déterminer la carte scolaire. Depuis la loi du 13 août 2004, la confection de la sectorisation scolaire des *collèges* ne relève plus de l'État (du DASEN), mais du conseil départemental, alors compétent pour déterminer les contours géographiques de la zone de desserte des collèges. Il peut décider en même temps la fermeture d'un collège et la nécessaire modification de la sectorisation scolaire qui en résulte. Dès lors, nous ne pouvons que conclure qu'en l'espèce, pour les collèges, la détermination de la carte scolaire résulte d'une orientation politique locale. Toutefois, c'est l'État, par le truchement du DASEN, qui continue d'affecter les élèves dans les collèges. En revanche, pour les *lycées*, l'État continue de déterminer la carte scolaire. Les conseils régionaux ne disposent donc pas d'une compétence comparable à celle des conseils départementaux (L214-5). Cela

signifie qu'il appartient au recteur d'académie de définir le district de recrutement de chaque lycée, secteur qui peut être moins vaste que celui qu'autoriserait la capacité d'accueil d'un lycée (R211-10 et R222-25). Par ailleurs, même si nous n'entrerons pas ici dans les détails, il paraît nécessaire de préciser qu'il appartient au DASEN de déterminer, à l'occasion de chaque rentrée scolaire, l'effectif maximum d'élèves pouvant être accueillis dans chaque établissement ! ces capacités sont redéfinies annuellement suite à des procédures de négociation entre les directions académiques et les chefs d'établissement, le tout dans un contexte, plus complexe que l'on voudrait le faire croire, de calcul de la « dotation globale horaire » de l'établissement.

C. La norme, vecteur théorique de la mixité sociale : l'accès de l'enfant à un établissement situé dans la zone dont dépend son domicile

Qu'on le veuille ou non, la règle est la suivante : les parents n'ont aucun droit à scolariser leurs enfants dans un établissement public qui emporterait leur préférence ; la liberté de l'enseignement n'implique pas la liberté du choix de l'établissement.

Les enfants sont donc inscrits dans un établissement « proche de leur domicile ». La notion de « proximité », à ne pas forcément prendre au pied de la lettre, concerne principalement la « zone de desserte ». Ce n'est donc pas obligatoirement le plus proche géographiquement du lieu de résidence, mais un établissement du secteur, lequel correspond au périmètre de desserte du domicile (notamment en termes de transport scolaire) et est délimité en fonction des nécessités de l'organisation du service public de l'enseignement. Ainsi, et par exemple, dans le cas d'un secteur commun à plusieurs collèges, les élèves résidant dans le secteur élargi ont le droit d'être affectés dans un des établissements de ce secteur. Comme le souligne une décision très remarquée du tribunal administratif de Paris, il n'est pas possible de refuser à un enfant d'accéder à un établissement situé dans la zone dont dépend son domicile ; un élève a droit à une affectation conforme aux règles posées par le Code de l'éducation, lesquelles lui donnent une priorité pour les établissements de la zone de desserte où se trouve son domicile²⁸⁹.

À cette norme, il convient d'ajouter que dans certaines situations, l'affectation des élèves s'effectue *via* une procédure administrative déshumanisée et cible – non sans raisons – de toutes les controverses : l'affectation par le biais d'un algorithme. L'affectation des élèves mise en œuvre par « Affelnet » (affectation des élèves par le net) renvoie à l'étape du processus décisionnel, par laquelle le DASEN (D331-38 du Code de l'éducation), délégué du recteur pour les formations implantées dans le département, fonde sa décision sur le résultat produit par un algorithme de traitement informatique de données à caractère personnel afin de faciliter la gestion, qui lui incombe, de l'affectation des élèves vers une filière secondaire, au collège ou au lycée²⁹⁰. Mis en place depuis 2008, ce traitement informatique se donne pour objectif d'objectiver et de rendre plus transparentes les affectations dans les collèges et les lycées. L'acronyme « Affelnet » se décline aujourd'hui en divers algorithmes que sont « Affelnet 6^e » pour l'affectation des élèves entrant au collège, « Affelnet Lycée » pour l'affectation des élèves entrant au lycée et « Affelnet 1^{re} » pour l'affectation, selon les académies, des élèves entrant en 1^{ère} générale, en 1^{ère} technologique ou en 1^{ère} professionnelle. Les algorithmes « Affelnet » ne constituent donc qu'une simple aide à la décision d'affectation prise par le directeur

²⁸⁹ TA Paris, 2010, *M. Zamour*, n°0913418.

²⁹⁰ DUCLERCQ J.-B., « Affectation des élèves (AFFELNET) », in *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, tome 1, *op. cit.*

académique. Rappelons ensuite une évidence : l'algorithme doit se conformer au Code de l'éducation. Celui-ci ne saurait faire écran entre les choix d'orientation de l'élève et les textes applicables. Les instructions algorithmiques doivent être édictées dans le plus strict respect de ces textes législatifs et réglementaires, sous peine d'irrégularité de la procédure. Soulignons également qu'il pèse sur le DASEN une longue série d'obligations de transparence quant à l'usage qu'il fait de l'algorithme. À ce droit commun applicable à « Affelnet » s'ajoute un droit spécifique propre à ses différentes déclinaisons d'algorithmes. A ainsi été adopté, s'agissant de l'affectation au lycée, un arrêté du 17 juillet 2017 portant création par le ministère de l'éducation nationale d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Affelnet lycée ». Il précise que le recours à cet algorithme est facultatif et qu'il peut être mis en œuvre dans les établissements publics locaux d'enseignement, les établissements d'enseignement privés sous contrat, les établissements d'enseignement et de formation professionnelle agricole publics et privés sous contrat et les centres de formation d'apprentis. Il dresse la liste des données à caractère personnel faisant l'objet du traitement algorithmique et des personnes autorisées à accéder au contenu de ces données. Il est étonnant que l'autorité réglementaire n'ait pas jugé nécessaire d'élargir le champ de cet arrêté à l'ensemble des algorithmes d' « Affelnet », sinon d'adopter d'autres arrêtés spécifiques aux algorithmes « Affelnet 6^e » et « Affelnet 1^{re} ». L'on s'étonne également, avec J.-B. DUCLERCQ, de ce que le droit positif reste silencieux quant aux critères et aux barèmes d'affectation des élèves. Il apparaît *de facto* que ces critères sont définis par les académies, pour lesquelles une circulaire propre à chacune explicite le calendrier, les critères d'affectation, les dérogations qui peuvent y être apportées, les barèmes et les modalités d'expression des vœux par les personnes concernées. Chaque académie détermine donc les axes prioritaires de ses politiques d'affectation dans le respect toutefois des textes applicables du Code de l'éducation. Nous sommes donc ici dans une procédure entièrement maîtrisée par les autorités déconcentrées.

Soulignons enfin que la décision du directeur académique est susceptible de faire l'objet, dans les délais de droit commun, d'un recours administratif et d'un recours contentieux devant le Tribunal administratif territorialement compétent.

D. L'exception : l'assouplissement de la carte scolaire

Les deux objectifs de la réforme de 2007 étaient de « *donner une liberté nouvelle aux familles tout en renforçant la diversité sociale et géographique au niveau de chaque établissement* »²⁹¹. Tout en maintenant le principe de sectorisation des collèges et lycées publics, la réforme visait à accroître le volume des dérogations accordées à l'entrée en sixième et en seconde afin de permettre à un plus grand nombre d'élèves d'être scolarisés dans un établissement situé en dehors de leur secteur, dans la limite des places disponibles. Les critères de dérogation ont alors été clarifiés et hiérarchisés au niveau national par le ministère. Par rapport aux critères utilisés précédemment, les principales nouveautés résidaient dans l'introduction d'un critère « boursier », destiné à favoriser la mixité sociale, et dans l'élimination des critères purement « scolaires » (résultats scolaires, langues rares) qui étaient auparavant fréquemment invoqués à l'appui des demandes de dérogation, laquelle se présente, sur le plan juridique, comme une procédure administrative liée à l'assouplissement de la

²⁹¹ Communiqué du ministre de l'Éducation nationale, Xavier Darcos, 4 juin 2007.

carte scolaire et permettant, concrètement, à un enfant d'être affecté dans un établissement autre que celui duquel il relève.

Pour le premier degré, le traitement des demandes de dérogations relève de la seule compétence du maire, puisque c'est lui qui détient la compétence en matière d'inscription dans une école primaire. Toutefois, il n'est plus compétent en cas de transfert de compétence des questions scolaires à un EPCI (L212-8)²⁹². Un premier cas ne pose théoriquement pas de difficulté : dans une commune, les familles domiciliées à proximité de plusieurs écoles publiques ont la faculté de faire inscrire leurs enfants à l'une ou l'autre de ces écoles, à moins qu'elle ne compte déjà le maximum d'élèves autorisé par les règlements. Même si le maire dispose d'un pouvoir discrétionnaire important, les refus sont rares. Mais le véritable nœud du problème réside dans les dérogations conduisant à une différenciation entre « commune de résidence » (domicile) et « commune d'accueil » (école). Les dérogations ne sont pas impossibles – elles sont courantes même si elles relèvent aussi du pouvoir discrétionnaire de l'édile²⁹³ – mais elles impliquent un certain nombre de conséquences. Premièrement, lorsqu'un accord est intervenu entre deux communes, la commune d'accueil ne peut contraindre, sans porter atteinte au principe d'égalité, les enfants de l'autre commune à fréquenter obligatoirement un établissement particulier, alors que les élèves domiciliés dans la commune d'accueil ainsi que ceux dont les parents bénéficieraient de la liberté du choix de l'établissement²⁹⁴. Deuxièmement, une fois la dérogation accordée, la scolarisation d'un enfant dans une école d'une commune autre que celle de sa résidence ne peut être remise en cause par l'une ou l'autre d'entre elles avant le terme soit de la formation préélémentaire de cet enfant²⁹⁵. Précisons en outre que lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un EPCI, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé, ici, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève in fine de l'EPCI concerné. Troisièmement, et enfin, il est prévu que la commune de résidence est tenue²⁹⁶ de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire lorsque leur inscription dans une autre commune est justifiée par des motifs tirés de contraintes liées : aux obligations professionnelles des parents, à l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement (école maternelle ou élémentaire) de la même commune ou à des raisons médicales. Soulignons également qu'il existe certaines exceptions à l'obligation de participation financière : la cantine scolaire constituant un service public facultatif, les dépenses liées à son fonctionnement ne constituent pas des dépenses obligatoires et elles ne peuvent donc pas être mises à la charge de la commune de résidence ; le raisonnement est identique concernant les activités périscolaires (cf. L212-8). Pour résumer, les dérogations accordées dans le premier degré sont du fait des autorités décentralisées. même s'il convient de ne faire aucun procès d'intention, soulignons aussi que lorsqu'un choix peut se présenter entre plusieurs collèges relativement proches mais aux caractéristiques différentes, les pressions pour obtenir des dérogations peuvent prendre beaucoup d'ampleur et conduire les élus à

²⁹² CAA Lyon, 2018, n°16LY03037.

²⁹³ Il est des situations où le maire de la commune de résidence ne peut s'opposer à une « sortie de secteur » : c'est le cas, par exemple, pour la commune de résidence dont les écoles ne dispensent pas un enseignement de langue régionale.

²⁹⁴ TA Lyon, 1989, n°89-42449.

²⁹⁵ TA Besançon, 1987, n°91588.

²⁹⁶ CAA Douai, 2002, n°99DA00219.

des attitudes plus laxistes. Dans ces cas, il n'est pas rare que la dérogation devienne l'un des aspects importants du clientélisme local ordinaire²⁹⁷.

Pour le second degré, si l'article D211-11 pose pour principe que les collèges et les lycées accueillent les élèves résidant dans leur zone de desserte, il réduit cependant cette proposition première en instaurant une procédure exceptionnelle spécifique. C'est le DASEN, agissant sur délégation du recteur d'académie, qui statue sur les demandes de dérogation. À défaut d'autre texte permettant de déléguer la prise de décision dans ce domaine, ce haut fonctionnaire reste seul compétent pour octroyer ou refuser une autorisation de cette nature qui n'incombe ni au principal²⁹⁸, ni au proviseur²⁹⁹. L'article D211-11 met en exergue trois grandes hypothèses : 1° il reste des places disponibles après l'inscription des élèves résidant dans la zone normale de desserte d'un établissement ; 2° il n'y a plus de places disponibles ; 3° la demande de dérogation provient d'un élève ne résidant pas dans le département où se trouve l'établissement sollicité. Dans le premier cas, l'inscription se fait – théoriquement – de manière presque automatique, sur autorisation du DASEN ; dans le deuxième, le DASEN autorise les dérogations selon un ordre de priorité défini conformément aux procédures d'affectation en vigueur (élève handicapé, qui bénéficie d'une priorité absolue ; élève nécessitant une prise en charge médicale importante près du collège demandé ; élève boursier au mérite ; élève boursier sur critères sociaux ; élève dont un frère ou une sœur est déjà scolarisé dans le collège souhaité ; élève qui doit suivre un parcours scolaire particulier comme une section sportive, une classe à horaire aménagé ou une classe internationale notamment) ; dans le troisième, la dérogation ne peut s'effectuer qu'après avis favorable du DASEN du département de résidence. Il résulte de ce qui précède que, dans les première et troisième hypothèses, le pouvoir discrétionnaire du DASEN est grand, il dispose d'une marge de manœuvre suffisante pour accorder, ou non, lesdites dérogations ou autorisations. En revanche, pour la deuxième hypothèse, le DASEN voit son pouvoir fortement encadré et conditionné par l'ordre prédéterminé de priorité des situations.

La demande de dérogation obéit à des règles procédurales strictes : sans entrer dans les détails, nous nous bornerons à mentionner le fait que les demandes, dûment motivées, doivent être remplies selon les formulaires élaborés par les services académiques et, surtout, doivent être déposées dans le respect d'un calendrier fixé par les services rectoraux, tout en sachant que la demande doit être effectuée, sous peine d'irrecevabilité, avant l'inscription effective de l'enfant dans un établissement. Enfin, dans l'hypothèse où les parents ou l'élève majeur sont opposés à la décision de refus, il leur est loisible de la contester selon des procédures, notamment contentieuses, qu'il ne nous appartient pas, ici, de développer³⁰⁰. En définitive, pour le second degré, les dérogations sont le fait des autorités déconcentrées.

²⁹⁷ OBIN J.-P., rapport précité.

²⁹⁸ TA Marseille, 1996, *Sory c. collège Château-Forbin*, n°964142.

²⁹⁹ TA Lyon, 1985, *Driai* ; TA Montpellier, 1998, *Darnaudery*.

³⁰⁰ MATTA-DUVIGNAU R., « Affectation des élèves », *Dictionnaire critique du droit de l'éducation*, tome 1, *op. cit.*

E. Une remise en cause sociologique, parfois politique et idéologique, de la politique d'assouplissement de la carte scolaire

Qu'il nous soit permis de sortir quelque peu de l'analyse juridique liée à l'organisation administrative pour poser notre regard sur les travaux sociologiques et économiques, les plus nombreux sur la question. Toutefois, nous tenons à alerter le lecteur sur l'existence d'un certain nombre de lieux communs qui relèvent, pour beaucoup, de truismes idéologiques et caricaturaux, dérogeant ainsi à la neutralité axiologique nécessaire à toute recherche scientifique. S'il est tout à fait possible, voire indispensable, de critiquer l'inefficacité des instruments mis en place pour atteindre les objectifs fixés, notons que beaucoup de travaux la réduisent à des lieux communs ou à quelques slogans idéologiquement orientés : « Les familles de milieux favorisés savent le mieux utiliser cet assouplissement », « Un bon nombre de cadres et d'enseignants cherchent à quitter les collèges jugés trop « moyens » et concentrent leurs demandes sur les établissements les plus "cotés" », « les familles vont dans le privé »... nous avons même surpris dans les écrits d'un auteur le terme : « familles blanches et aisées »... Si nous devons réintégrer l'indispensable neutralité axiologique qui sied à tout chercheur, disons simplement ces recherches sont quasiment unanimes sur l'effet contre-productif des possibilités d'assouplissement et que cette politique publique favoriserait un glissement généralisé et un renforcement des différences et des hiérarchies entre établissements.

En tout état de cause, l'assouplissement de la carte scolaire a fait l'objet de plusieurs rapports d'évaluation qui montrent qu'à l'échelle nationale, ses effets sur la composition sociale et scolaire des collèges et lycées publics ont été relativement modestes. Selon G. FACK et J. GRENET, le faible impact de la réforme de 2007 s'explique en grande partie par la faiblesse des demandes de dérogation. Toutefois, d'autres considérations sont à prendre en considération, comme l'urbanisation, l'aménagement du territoire et la « ségrégation urbaine »³⁰¹ relevant de la compétence, principalement, des collectivités territoriales, ou les « stratégies d'évitement » menées par les familles. Sur ce dernier point, il nous paraît difficile, voire impossible, d'analyser au prisme du droit de la déconcentration et de la décentralisation les choix opérés par les familles. Toutefois, nous tenons à formuler quelques observations générales car pour beaucoup de chercheurs, seules les « familles les plus aisées » disposeraient des outils et des ressources pour contourner cette mixité et favoriser un « entre-soi » aggravant...

Premièrement, il y aurait les choix pédagogiques opérés par les parents pour soustraire les enfants à la mixité. Comme le souligne le rapport de l'Inspection générale précité, les problèmes posés par la sectorisation dans les collèges et les lycées sont sensiblement différents de ceux que l'on rencontre à l'école. Cela tient à la plus grande hétérogénéité de ces établissements et aux enjeux d'orientation qui y prévalent à la sortie de l'enseignement obligatoire. Les langues vivantes, les enseignements optionnels, les dispositifs pédagogiques diversifiés, la présence d'un internat ou encore les formules dérogatoires permettent en fait à l'établissement qui le souhaite d'être réellement différent de ses voisins. La présence d'un projet innovant peut ainsi transformer un petit collège local en un établissement à recrutement national. Par conséquent, il y aurait une marchandisation de l'offre de

³⁰¹ FACK G., GRENET J. et BENHENDA A., *L'impact des procédures de sectorisation et d'affectation sur la mixité sociale et scolaire dans les lycées d'Île-de-France*, Rapport IPP juin 2014, soulignent que cette contrainte est particulièrement aiguë dans les grandes villes : la géographie des différents types de collège reflèterait ainsi étroitement la composition sociale des quartiers.

formation, propice aux stratégies de contournement. Ce fait est exact, les parents peuvent faire le choix d'options, de langues rares par exemple, pour permettre à l'enfant d'être affecté dans un autre établissement. Or, d'une part, cette possibilité n'est pas uniquement offerte à une élite sociale mais à tous les élèves de la République, d'autre part, on oublie assez rapidement que cette offre diversifiée résulte, en grande partie, des autorités publiques : académies et chefs d'établissement pour les cours et options, collectivités territoriales pour les aménagements et équipements spécifiques, activités parascolaires, etc.

Deuxièmement, les stratégies résidentielles. Pour certains : « même lorsque les secteurs scolaires sont redéfinis de façon à favoriser la mixité sociale, les familles les plus aisées mettent en place des stratégies résidentielles qui leur permettent d'éviter la mixité »³⁰². Ce phénomène est parfaitement illustré par la politique de « déségrégation » appliquée aux États-Unis du début des années 1970 à la fin des années 1990³⁰³. Une revue de littérature permet de constater que de nombreux travaux empiriques ont montré que le choix de l'école constituait un déterminant non négligeable du choix résidentiel des parents, les familles aisées (mais pas uniquement, nous soulignons) étant prêtes à payer plus cher pour habiter dans les quartiers dotés d'établissements scolaires plus réputés. En France, ce phénomène s'observerait notamment à Paris.

Troisièmement, l'inscription dans le secteur privé. Dans le cas français, la principale source d'évitement demeure l'inscription dans un établissement du secteur privé, soumis à aucune sectorisation. Qu'il nous soit encore permis de réfuter certains clichés, frisant l'aberration : « Davantage encore que pour les dérogations, le recours à l'enseignement privé est le fait des couches sociales les plus aisées et représente aujourd'hui un obstacle important à la réduction de la ségrégation scolaire en France »³⁰⁴. Si certains établissements privés sont effectivement « élitistes » et opèrent une sélection par l'argent, la réalité de la majorité est toute autre. L'affirmation précédente, généralisante³⁰⁵, démontre au mieux une méconnaissance du secteur, au pire un truisme idéologiquement orienté et biaisant de manière spéculative l'analyse. En vérité, l'enseignement privé représente aujourd'hui un moyen relativement peu onéreux d'échapper à la sectorisation, les droits d'inscription fixés par les établissements sous contrat se situant en moyenne autour de 1 500 euros par an et par enfant. Et il existe d'ailleurs, dans beaucoup de ces établissements, des dispositifs d'aides aux familles qui ne peuvent financer intégralement les études de leur(s) enfant(s). Il y a parfois plus de mixité sociale dans le privé que dans le public, mais certains ne veulent pas le voir...

En conclusion, il est extrêmement difficile de dire si la décentralisation constitue, ou non, un frein à la politique publique tendant à favoriser la mixité sociale. Les textes établissent une répartition claire

³⁰² FACK G. et GRENET J., « Peut-on accroître la mixité sociale à l'école ? », *op. cit.*

³⁰³ *Idem.* En 1971, dans sa décision *Swann vs. Charlotte-Mecklenburg Board of Education*, la Cour suprême a ouvert la voie aux politiques de *busing* en considérant qu'une politique active de déségrégation était nécessaire pour éviter que la ségrégation résidentielle n'entraîne une trop forte « ségrégation » scolaire. Dans les années qui ont suivi, de nombreuses municipalités ont redéfini leurs secteurs scolaires de manière à ce que les écoles publiques accueillent des élèves issus de quartiers et d'origines sociales différents, les élèves résidant dans les zones les plus éloignées de l'école y étant transportés en bus. Plusieurs études ont montré que, malgré leur impact positif sur les résultats scolaires des élèves les moins favorisés, ces politiques ont entraîné une fuite importante des familles blanches aisées des centres-villes vers des banlieues à la composition sociale plus homogène, ce phénomène de *White flight* entraînant une paupérisation des quartiers noirs des centres-villes (Baum-Snow et Lutz, 2011).

³⁰⁴ G. FACK et J. GRENET, « Peut-on accroître la mixité sociale à l'école ? », *op. cit.*

³⁰⁵ Encore un simplisme digne des analyses bourdieusiennes et de la figure de « l'héritier » : prendre un cas très spécifique et en tirer une généralité assez éloignée de la réalité, mais conforme aux idées promues et défendues.

des compétences entre les autorités académiques (déconcentration) et les collectivités territoriales (décentralisation). Si les premières posent les principes généraux, les seconds assurent, dans le cadre de leur libre administration, une mise en œuvre teintée de considérations relevant de choix plus ou moins politiques.

Le lecteur sera sans doute surpris, mais pour conclure, nous abondons dans le sens proposé par G. FACK et J. GRENET :

Bien que la lutte contre la ségrégation scolaire ait été érigée depuis plusieurs années au rang d'objectif prioritaire de la politique éducative, les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir font l'objet de débats particulièrement vifs. Les solutions proposées sont en effet éclectiques puisqu'elles vont de la redéfinition des contours de la carte scolaire, à sa suppression pure et simple, en passant par l'assouplissement des critères de dérogation au profit des élèves d'origine sociale défavorisée.³⁰⁶

L'un des principaux enseignements de la littérature consacrée aux procédures d'affectation des élèves est qu'il n'existe, en vérité, aucun mécanisme qui soit à la fois efficace et stable.

³⁰⁶ FACK G. et GRENET J., « Peut-on accroître la mixité sociale à l'école ? », *op. cit.*

V. Favoriser l'égalité : l'inclusion scolaire

L'idéal d'égalité de l'École républicaine s'approfondit avec le défi de la construction d'une « École inclusive de qualité » ; l'École doit garantir désormais l'accès à une éducation de qualité pour tous, sans distinction ni ségrégation. A la faveur d'un contexte international et européen invitant les États à une politique éducative en faveur de l'inclusion, les systèmes éducatifs, dont celui de la France, se transforment depuis quelques années afin de favoriser l'accès des élèves à besoins éducatifs particuliers à l'école et à la classe ordinaires et à faire le choix d'une École inclusive : « La notion d'école inclusive désigne les procédures et pratiques par lesquelles tous les élèves présentant des *besoins éducatifs particuliers* sont scolarisés ensemble avec leurs pairs de même âge et quartier de domicile dans des classes ordinaires relevant d'une seule et même école, tout en bénéficiant des mesures de pédagogie spécialisée dont ils ont besoin. Le principe qui guide le mouvement est celui d'une *École pour tous*, une École regroupant ensemble tous les enfants et adolescents en âge d'école obligatoire, quels que soient leurs déficiences, trouble, difficulté, ou différence. L'École étant obligatoire, elle ne peut opérer de ségrégation et a la responsabilité, l'obligation de prévoir au sein du milieu ordinaire les conditions correspondant aux différents besoins particuliers ». ³⁰⁷

L'approche de l'éducation inclusive est une approche européenne et internationale, celle d'une École pour tous qui contribue à assurer l'égalité des chances aux élèves ayant différents types de besoins particuliers. Plusieurs conventions, déclarations, communiqués et résolutions relatifs au handicap et à l'inclusion assurent un cadre de référence aux politiques nationales et aux travaux de recherche ³⁰⁸. En mars 2021, La Commission européenne a présenté une ambitieuse stratégie en faveur des droits des personnes handicapées (2021-2030) « afin d'assurer leur pleine participation à la société, sur une base d'égalité avec les autres dans l'Union et au-delà de ses frontières, conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui font de l'égalité et de la non-discrimination des pierres angulaires des politiques de l'Union ». ³⁰⁹

La logique de l'inclusion succède à celle de l'intégration : « *la différence entre intégration et École inclusive est avant tout de principe. Dans la logique intégrative, les enfants doivent s'adapter à l'école ordinaire avec l'aide de dispositifs spécialisés. Dans la logique inclusive, c'est à l'école de s'adapter pour apporter une réponse scolaire au plus près des besoins de chaque élève. Chaque élève a donc sa place à l'école ordinaire, quel que soit son handicap, il "suffit" de mettre en place les adaptations nécessaires !* » ³¹⁰. Une éducation inclusive se conjugue donc avec des pratiques de différenciation.

³⁰⁷ PELGRIMS G., « De l'intégration scolaire à l'école inclusive : accès aux structures scolaires ou au rôle d'élève et aux savoirs ? », *Revue suisse de pédagogie spécialisée* 3/2016, pp. 20-29

³⁰⁸ Le texte fondateur pour l'inclusion scolaire est la Déclaration de Salamanque de l'UNESCO et son Cadre d'action pour l'éducation et les besoins spéciaux des 7-10 juin 1994. On peut citer également, au niveau international, la Convention relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 et au niveau européen, la Charte de Luxembourg votée par la Commission européenne en 1996. Une réelle avancée a été faite avec la signature, en 2009, des Principes directeurs pour l'inclusion dans l'éducation (UNESCO). Voir également : Agence européenne pour le développement de l'éducation des personnes ayant des besoins particuliers, 2009. Les principes clés de la promotion de la qualité dans l'éducation inclusive – Recommandations à l'intention des responsables politiques, Odense, Danemark.

³⁰⁹ Communiqué de presse de la Commission européenne, 3 mars 2021

³¹⁰ THOMAZET S., « De l'intégration à l'inclusion. Une nouvelle étape dans l'ouverture de l'école aux différences », *Le français aujourd'hui* 2006/1 (n° 152), pp. 19-27. Voir GAREL J.-P., « De l'intégration scolaire à l'éducation inclusive : d'une normalisation à l'autre », *Journal des anthropologues*, 122-123 | 2010, pp. 143-165.

En France, l'École inclusive vise principalement la scolarisation des enfants et des jeunes en situation de handicap. Depuis quelques années, l'inclusion en milieu ordinaire des élèves en situation de handicap est un point clé de la politique éducative française.

La loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a constitué une avancée importante en la matière : définition précise du handicap, droit pour chacun à une scolarisation en milieu ordinaire au plus près de son domicile, à un parcours scolaire continu et adapté, à un accompagnement spécifique et à un aménagement des conditions d'examen, association étroite des parents, droit à compensation, mise en place des enseignants référents...

Mais c'est la loi n°2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République qui introduira pour la première fois le terme d'« École inclusive » et inscrira l'École dans une approche résolument inclusive³¹¹. La loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une École de la confiance confirmera et accentuera la volonté de renforcer l'École inclusive. La circulaire de rentrée 2019³¹² fixe un programme ambitieux autour de plusieurs actions et moyens à mettre en œuvre, notamment, au niveau local.

« L'École inclusive correspondant à l'adaptation de l'École aux profils de ses élèves et à la réponse à leurs besoins, c'est bien au niveau de l'établissement et de la communauté locale que la focale est mise, en tant qu'échelon premier d'une société inclusive »³¹³. L'éducation inclusive postule en effet une approche territoriale et coordonnée entre les différents acteurs : État, écoles, institutions médico-sociales, collectivités territoriales. « Le double défi posé au système éducatif français d'une École à la fois inclusive et de qualité conduit à s'interroger sur la responsabilité d'un projet aussi ambitieux : comment et à quel niveau assurer la coordination de l'action et la collaboration entre les différents partenaires, personnels de l'Éducation nationale et externes ? Dans la mesure où l'institution a considéré les établissements scolaires comme le niveau d'opérationnalisation le plus adéquat, ce sont les chefs d'établissement qui se retrouvent de facto investis d'un rôle de chef d'orchestre pour y parvenir »³¹⁴. Plusieurs niveaux locaux sont donc à considérer.

Tout d'abord, le département qui est la collectivité territoriale de référence depuis 2005³¹⁵ avec la création des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH). Dans chaque département, les MDPH assurent des missions d'accueil, d'information, d'accompagnement et de conseils des personnes handicapées et de leurs proches. Elles fonctionnent comme un guichet unique pour toutes les démarches liées aux situations de handicap. Une MDPH est juridiquement un Groupement d'Intérêt Économique (GIP), personne morale de droit public répondant à des règles de gestion souples, en charge d'une mission d'intérêt général à but non lucratif. Structure publique associant plusieurs personnes morales de droit public et/ou privées, un GIP repose sur deux notions

³¹¹ Article L. 111-1 Code de l'éducation : « (...) Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative. Il reconnaît que tous les enfants partagent la capacité d'apprendre et de progresser. Il veille à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction. (...) ».

³¹² Circulaire de rentrée 2019 – École inclusive, n°2019-088 du 5 juin 2019 (BO du 5 juin 2019)

³¹³ Dossier de veille de l'IFÉ, *Apprendre (dans) l'école inclusive*, n°127, Janvier 2019, 24/36

³¹⁴ BUARD, K., *L'évaluation et la qualité au service de l'école inclusive*. Thèse, Université de Nanterre-Paris X, 2020.

³¹⁵ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005, *op.cit.*

fondamentales : le partenariat et le projet, ce qui correspond aux impératifs de l'éducation inclusive³¹⁶. Concernant les MDPH, « le GIP a été conçu par le législateur comme un GIP sous contrôle départemental, dont la présidence revient au département, dont le directeur est nommé par le président du Conseil général, et dont la transmission des rapports d'activité et données de fonctionnement à la CNSA (Caisse nationale Solidarité Autonomie) est soumise à la validation du Conseil général »³¹⁷. En 2021, le gouvernement consacrera 25 millions d'euros pour améliorer le service des 104 maisons départementales des personnes handicapées afin de les rendre plus efficaces et de réduire les inégalités territoriales.

Ensuite, depuis la rentrée 2019³¹⁸, est institué dans chaque académie et dans chaque département un service public de l'École inclusive : institution de services départementaux École inclusive et organisation des pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL), dont la création a été entérinée par la loi de 2019 pour une École de la confiance : « *Le PIAL est une nouvelle forme d'organisation, dont l'objectif est de coordonner les moyens d'accompagnement humain en fonction des besoins des élèves en situation de handicap, à l'échelle d'une circonscription, d'un EPLE ou d'un territoire déterminé regroupant des écoles et des établissements.[...]. Les PIAL sont pilotés par l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) dans le premier degré et par le chef d'établissement dans le second degré* ». ³¹⁹

Enfin, et surtout, c'est l'établissement scolaire qui est « l'épicentre de l'éducation inclusive »³²⁰. Le pilotage des dispositifs d'accompagnement des élèves en situation de handicap est largement délégué aux établissements, dans le cadre d'une politique de décentralisation et de responsabilisation ; les établissements deviennent « acteur(s) capable(s) de développer un projet, voire une politique adaptée aux particularités de l'environnement local, et du public scolaire, exprimant une vision spécifique des buts, des contenus et des modalités de l'enseignement »³²¹. Les réformes des vingt dernières années ont transformé les chefs d'établissements « en leaders locaux en les dotant d'un statut propre et en les plaçant sous un mode d'action contractuel »³²². Ils sont chargés de « piloter le projet d'établissement et d'y promouvoir de nouveaux principes dominés par la solidarité collective, la justice

³¹⁶ L'association de tous les acteurs, dont, notamment : le conseil départemental (à l'exemple du « conseil général »), la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), les Agences régionales de santé (ARS), les Caisses d'allocations familiales (CAF) et de mutualité sociale agricole (MSA), les Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), l'Agefiph et l'inspection académique.

³¹⁷ BRANCHU C., THIERRY M., BESSON A., *Bilan du fonctionnement et du rôle des Maisons départementales des personnes handicapées*, Inspection générale des affaires sociales, Novembre 2010.

³¹⁸ Circulaire de rentrée 2019 – École inclusive (BO du 5 juin 2019). Le 17 juillet 2019, le ministre de l'Éducation nationale et la secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée des Personnes handicapées ont installé un Comité national de suivi de l'école inclusive qui incarne l'engagement conjoint des différents acteurs dans la réalisation d'une école pour tous : État, collectivités territoriales et associations. Ce Comité est chargé de suivre le déploiement de l'école inclusive et d'en identifier les conditions de réussite et les freins.

³¹⁹ Circulaire de rentrée n°2019-088 du 5 Juin 2019.

³²⁰ CARAGLIO M., GAVINI C., *L'inclusion des élèves en situation de handicap en Italie*, Paris, Inspection générale de l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, 2018.

³²¹ PROGIN L., ETIENNE R., PELLETIER G., *Diriger un établissement scolaire : tensions, ressources et développement*, pp. 9-13., 2019.

³²² BUARD, Karine. *L'évaluation et la qualité au service de l'école inclusive*, Thèse présentée et soutenue publiquement le 28/01/2020.

et l'équité, qui passent notamment par la scolarisation de tous les élèves et la réalisation de l'École inclusive »³²³.

VI. Assurer la continuité du service public de l'enseignement : l'exemple du service minimum d'accueil

Le service minimum d'accueil résulte de la loi du 20 août 2008 instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire³²⁴. Voté à la demande expresse du Président Sarkozy, ce texte correspondait à une volonté politique de promouvoir la continuité du service public éducatif dans un contexte où plusieurs grèves l'avaient altérée l'année précédente, générant des revendications chez certains parents d'élèves.

A. Une réglementation du droit de grève des enseignants

Le texte s'est donc inspiré du dispositif institué un an auparavant par la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs. Plutôt qu'un véritable service minimum, il s'agit en fait d'une réglementation affinée du droit de grève des enseignants. Ainsi, un mécanisme de prévention des conflits sociaux est créé sous la forme d'une obligation de négociation préalable avant le dépôt d'un préavis de grève (Code de l'éducation, art. L. 133-2 et L. 133-11), sorte d'alarme sociale destinée à éviter la grève dont la constitutionnalité a préalablement été admise (CC, 7 août 2008, n° 2008-569 DC, *AJDA*, 2008, p. 1565). En complément, le texte interdit les préavis « glissants », à l'instar de la loi de 2007, pour contribuer à l'objectif global consistant à promouvoir une culture de dialogue social et à éviter que la grève ne soit considérée comme un préalable à des négociations.

Sur le même modèle, un encadrement de l'exercice du droit de grève des enseignants du premier degré est mis en place. Il se traduit par l'obligation de déclarer à l'autorité administrative, au moins 48 heures avant de participer à une grève, l'intention d'y prendre part. Cette information permet de déterminer si le seuil de déclenchement du service minimum d'accueil, fixé à 25 % de grévistes, est atteint et, le cas échéant, quelle ampleur doit revêtir le service. Il n'y a donc aucune restriction du droit de grève, mais une obligation de déclaration individuelle imposée aux seuls enseignants en poste dans les écoles primaires qui a elle aussi déjà été jugée constitutionnelle (CC, 16 août 2007, n°2007-556 DC, cons. 29).

Cette réglementation du droit de grève des enseignants instaure donc un droit subjectif d'accueil dans les écoles primaires au profit des familles, consacré à l'article L. 133-1 du Code de l'éducation qui dispose que « Tout enfant scolarisé dans une école maternelle ou élémentaire publique ou privée sous contrat est accueilli pendant le temps scolaire pour y suivre les enseignements prévus par les programmes. Il bénéficie gratuitement d'un service d'accueil lorsque ces enseignements ne peuvent lui être délivrés en raison de l'absence imprévisible de son professeur et de l'impossibilité de le remplacer. Il en est de même en cas de grève, dans les conditions prévues aux articles L. 133-3 à L.

³²³ *Id.* Sur l'autonomie des EPLE, voir le Rapport annuel 2019, IGEN, IGAEN, L'autonomie des établissements scolaires. Pratiques, freins et atouts pour une meilleure prise en compte des besoins des élèves.

³²⁴ Pour des commentaires complets du texte : CALLEY G., « Une nouvelle figure du service minimum : l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire », *RFDA*, 2008, p. 1187 ; RAIMBAULT Ph., « Un droit d'accueil pour la rentrée », *AJDA*, 2008, p. 1949.

133-12 ». Il est clair que le dispositif ne prévoit pas une continuité minimale de l'enseignement délivré aux élèves, mais simplement une possibilité d'accueil qui correspond à un service certes dégradé, mais évitant aux parents d'improviser des modalités de garde incertaines. C'est la systématisation et le caractère désormais obligatoire de cet accueil gratuit dans les écoles primaires qui constituent ici la nouveauté et le contenu de ce nouveau droit.

B. Un service à responsabilité partagée avec les collectivités locales

L'énoncé d'un droit subjectif implique de s'attacher aux conditions de sa réalisation, sauf à risquer une mise en jeu de la responsabilité des autorités administratives. En l'occurrence, celle-ci relève d'abord de l'État en cas d'absence individuelle ou lorsque le seuil de 25 % de grévistes n'est pas atteint. Elle bascule en revanche sur la commune – ou à un établissement public de coopération intercommunal mandaté par transfert de compétence ou convention – en cas de grève dans une école de son territoire suivie par plus de 25 % de ses enseignants. La réforme est donc clairement fondée sur la participation des autorités locales et implique nécessairement une articulation des compétences entre les divers acteurs des politiques éducatives. Si le dispositif constitue l'extension d'une compétence locale d'organisation de l'accueil périscolaire avant et après les heures d'écoles (garderies, centres de loisirs associés à l'école...), cette généralisation – certaines communes ayant expérimenté des formes de service minimal d'accueil avant le vote de la loi – obligatoire constitue néanmoins une innovation importante.

Concrètement, une fois que l'autorité académique indique à la commune que les conditions de mise en place du service sont avérées, il appartient à cette dernière d'instaurer le service en mobilisant les locaux nécessaires et en recrutant les personnes en charge de l'accueil. Pour ce faire, un vivier d'intervenants disposant des compétences nécessaires pour l'accueil et l'encadrement des enfants doit être constitué et transmis à l'autorité académique pour vérification de l'absence des intéressés dans le fichier judiciaire national automatisé des infractions sexuelles ou violentes. La liste définitive, issue de cette collaboration entre les services de l'État et la commune, est ensuite arrêtée. La proximité et la réactivité indispensables à des mobilisations rapides de personnels en cas de grève, ainsi que l'expérience acquise par les communes dans l'accueil périscolaire, justifient pleinement cette compétence locale. Celle-ci peut toutefois s'avérer lourde à déployer, notamment dans les petites communes. C'est notamment pourquoi une vigilance particulière s'est exprimée sur les moyens d'accompagnement, conduisant à l'instauration d'un volet financier, qui impose à l'État de compenser les dépenses de personnels ainsi générées dans les communes. Un mécanisme de subrogation de la responsabilité de l'État à celle des communes dans le cadre du service minimum d'accueil complète le dispositif pour rassurer les élus locaux et faciliter son déploiement.

Pour autant, les premiers temps d'application ont révélé de sérieuses difficultés dans la mise en œuvre du texte. Les délais contraints constituent une première explication puisqu'il s'agissait de mettre en place dès la rentrée de septembre une loi du 20 août alors même que de réelles complications pratiques existaient, notamment quant à la constitution du vivier d'intervenants ou en raison des incertitudes de financement. L'instrumentalisation politique s'y est parfois ajoutée, lorsque des élus locaux s'abritaient plus ou moins explicitement derrière les obstacles pratiques pour empêcher la mise en œuvre d'un texte dont ils contestaient la pertinence politique, en considérant notamment qu'il portait une atteinte injustifiée au droit de grève. La réponse de l'exécutif s'est manifestée avec force par l'intermédiaire des préfets qui, usant des différentes modalités de référés, ont mené une véritable

guérilla contentieuse – plus de 500 requêtes identifiées – contre les collectivités récalcitrantes. Sans entrer ici dans l’analyse de ces contentieux³²⁵, dont l’efficacité est demeurée relative³²⁶, il faut simplement rappeler qu’ils témoignent par leur simple existence des difficultés d’articulation des compétences en ce domaine.

Ainsi, la réforme instituant le service minimum d’accueil montre bien que la répartition des compétences en matière de politiques publiques éducatives réserve désormais une place importante aux collectivités locales, dans un contexte de décentralisation où le souci d’efficacité et de proximité devient prégnant. Toutefois, même alliée à un volontarisme politique servi par la pression hiérarchique des préfets, l’affirmation législative ne suffit pas toujours à surmonter des difficultés pratiques réelles d’articulation des compétences. En l’occurrence, sur un sujet politiquement marqué et porté comme tel par le gouvernement, la décentralisation a initialement pu jouer comme un frein à la mise en œuvre d’une réforme qui s’est ensuite progressivement inscrite dans les faits à moindre bruit.

³²⁵ Pour une analyse des premiers recours : RAIMBAULT Ph., « Droit d’accueil dans les écoles : les recours des préfets devant le juge des référés », *Complément territorial*, 2009, p. 77.

³²⁶ Pour une illustration où le refus d’appliquer la loi est néanmoins sanctionné : TA Paris, 30 janvier 2009, *Préfet de Paris*, Req. n°0816692 ; DA avril 2009, p. 42, note Raimbault.

PARTIE III – FOCUS SPECIFIQUE : LES POLITIQUES ÉDUCATIVES EN OUTRE-MER

L'exemple de la Nouvelle-Calédonie

I. Contexte historique et politique

L'affirmation par la Nouvelle-Calédonie d'une politique éducative procède de l'application de l'accord de Nouméa formalisé par la loi organique³²⁷ et du processus de décolonisation qu'il déploie. Celui-ci a été fondé notamment par les transferts successifs de compétences de l'État vers la Nouvelle-Calédonie³²⁸. Ainsi, depuis plusieurs décennies, et en lien avec le contexte politique qui a marqué l'île, les compétences en matière d'enseignement ont été variablement réparties entre l'État, le territoire, les communes et les provinces. À l'image d'autres compétences, l'enseignement a connu des modalités d'organisation directement liées au statut du territoire et à la tendance politique du moment.

Cependant, la situation politique actuelle est très particulière puisque se profile le terme du processus de l'accord de Nouméa, le troisième référendum d'auto-détermination devant être organisé en décembre 2021. En outre, les transferts de compétences sont en principe irréversibles. Dans ce contexte, la présentation de la politique éducative doit être comprise comme étant un enjeu de construction du pays et pas seulement un objet de réussite et d'épanouissement pour les élèves. Enfin, selon les évolutions à venir, des inflexions très fortes pourraient être apportées - ou pas - au projet éducatif.

II. Mécanisme juridique

Les transferts de compétences en matière d'enseignement sont principalement prévus par les articles 21 à 23 et 27 de la loi organique. À noter que le transfert de l'enseignement supérieur, prévu au titre de l'article 27, n'a pas été effectué, mais il pouvait être considéré comme facultatif.

Ces transferts ont été opérés en deux temps, ainsi au 1^{er} janvier 2000 au titre du 28^o de l'article 22 de la loi organique précitée, la Nouvelle-Calédonie est devenue compétente pour : « *L'enseignement primaire : programmes, sous réserve de la compétence des provinces pour leur adaptation en fonction des réalités culturelles et linguistiques ; formation des maîtres ; contrôle pédagogique* ».

Une deuxième série de compétences a été confiée par l'État à la Nouvelle-Calédonie au titre des alinéas 2 et 3 du III de l'article 21. Ces transferts étant prévus par application de l'article 26 de la même loi organique, ils ont été concrètement réalisés au 1^{er} janvier 2012. Il s'agit : « *2^oEnseignement du second degré public et privé, sauf la réalisation et l'entretien des collèges du premier cycle du second degré ; santé scolaire ; 3^oEnseignement primaire privé* ».

Ces transferts comprennent les moyens humains, les moyens financiers et physiques (par exemple les lycées), mais ils contiennent aussi une capacité normative très étendue, celle-ci étant en principe

³²⁷ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

³²⁸ D'autres mécanismes viennent compléter ce processus : la création et le fonctionnement d'institutions locales comme le gouvernement ou le congrès, la politique de rééquilibrage ou encore le calendrier et les résultats des référendums relatifs à l'autodétermination...

uniquement limitée par le respect des principes constitutionnels et du droit international. C'est celle-ci qui permet à la Nouvelle-Calédonie d'exprimer pleinement sa volonté politique et d'afficher ses ambitions, elle lui permet aussi d'organiser son système éducatif à travers la structuration de son administration. Pour les transferts de 2012, à l'image d'expériences préalables similaires, plusieurs étapes préparatoires ont été nécessaires. Il a ainsi fallu définir dans le détail le périmètre des compétences. À cet effet, une loi du pays a été votée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie³²⁹. Ensuite, des travaux d'analyse ont été menés dans le cadre de la commission consultative d'évaluation des charges qui a fixé le montant de la compensation versée par l'État. Quatre conventions ont alors été signées avec celui-ci pour déterminer les conditions particulières dans lesquelles il continuait à intervenir dans le secteur de l'enseignement³³⁰. En pratique, les personnels concernés par la compétence transférée continuent tous à être rémunérés directement par l'État³³¹ et les diplômes et les programmes du second degré restent de sa compétence. Enfin, a été créée une direction générale des enseignements de la Nouvelle-Calédonie qui constitue avec le vice-rectorat, une direction unique à la tête de laquelle est nommé un seul haut responsable qui est à la fois vice-recteur et directeur général des enseignements (pour l'État et pour le gouvernement calédonien), un des membres du gouvernement calédonien ayant au final la responsabilité politique du secteur³³². Au titre des institutions locales, deux autres directions continuent à assurer le fonctionnement du système : la direction de l'enseignement de la Nouvelle-Calédonie créée en 2000 pour l'enseignement primaire et la direction en charge de l'agriculture.

Avant de conclure cette deuxième partie et d'évoquer les exemples concrets de réalisation de la politique éducative de la Nouvelle-Calédonie, il faut également préciser que d'autres acteurs disposent de compétences importantes, ce qui impacte fortement la possibilité de définir une politique éducative pour la Nouvelle-Calédonie. En particulier, les provinces disposent d'une compétence d'adaptation des programmes du 1^{er} degré, elles sont les employeurs et ont l'autorité hiérarchique sur les enseignants du 1^{er} degré, elles disposent surtout de la compétence éducative sur ce niveau d'enseignement (fonctionnement des écoles, règlement intérieur, relations avec les parents etc.). En somme, la politique éducative de la Nouvelle-Calédonie doit être cohérente avec ce qu'elles

³²⁹ Loi du pays n° 2009-9 du 28 décembre 2009 relative au transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences de l'État en matière d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé scolaire.

³³⁰ - convention relative aux modalités de mise à disposition de la direction de l'agriculture, de la forêt et de l'environnement dans le cadre de la compétence transférée à la Nouvelle-Calédonie en matière d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé scolaire.

- convention portant sur la mise à disposition globale et gratuite – MADGG – des personnels rémunérés sur le budget de l'État au titre de l'exercice des compétences en matière d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé publique.

- convention relative à la gestion des classes d'enseignement supérieur des établissements d'enseignement de la Nouvelle-Calédonie.

- convention relative à l'organisation d'un service unique de gestion de la compétence de l'État et de la compétence transférée à la Nouvelle-Calédonie en matière d'enseignement du second degré public et privé, d'enseignement primaire privé et de santé scolaire.

³³¹ Dans le cadre d'une mise à disposition globale et gratuite très originale.

³³² À l'heure actuelle, et avec la constitution récente du 17^e gouvernement, il s'agit de la vice-présidente Isabelle Champmoreau. Dans un contexte juridique assez proche, la Polynésie française a fait le choix de séparer complètement sa direction en charge de l'enseignement et le vice-rectorat, en cela le système éducatif calédonien reste plus intégré au cadre national.

souhaitent faire sachant de plus que le Gouvernement et le Congrès ne constituent pas une supra-collectivité. Enfin, les communes disposent de compétences équivalentes à celles de métropoles.

III. La réalisation du projet éducatif de la Nouvelle-Calédonie

A. Un très long débat....

Avant de parvenir à faire voter une délibération portant sur l'avenir de l'école calédonienne en janvier 2016³³³, puis une deuxième délibération³³⁴ en décembre de la même année portant sur la charte d'application contenant les actions à mettre en œuvre, il s'est écoulé près de 15 ans de débats sur le système éducatif calédonien, ponctués de très nombreux colloques, séminaires et rapports. La question éducative est en effet au cœur de la construction du Pays, la trame de fond consistant à savoir comment construire une école au service du pays, mais aussi au service des enfants. En somme, des centaines de contributeurs ont ainsi pu exprimer leur avis et leurs visions, formalité préalable nécessaire avant tout vote d'un texte fixant les grandes orientations de l'école calédonienne.

B. Une analyse technique de ce qui est possible et une rédaction complexe...

Une synthèse des débats a pu être proposée et présentée à la fois aux acteurs du système éducatif, aux décideurs politiques et à la population entre 2014 et 2016. Les questions essentielles traitées relevaient à la fois de ce qui était faisable en terme de moyens et d'organisation politique afin de proposer au vote du congrès un texte réaliste et suffisamment porteur d'ambitions. À ce sujet, il a été nécessaire d'évacuer un problème important : nombre d'interlocuteurs confondaient le projet éducatif avec la politique éducative de la Nouvelle-Calédonie dans son ensemble. Or celui-ci n'avait pas vocation à contenir toutes les actions du secteur éducatif ; malgré tout le vase fut vite plein...

Il a également fallu trouver des solutions d'ordre juridique. En l'occurrence, l'accord formel des partenaires prévu par un mécanisme de dépôts au sein de la charte d'application n'a pas été satisfait. Toutefois un protocole d'accord a été formalisé avec l'État lors de la visite de la ministre de l'éducation nationale, en octobre 2016 et la province Sud a également inscrit sa politique éducative dans le cadre du projet éducatif calédonien³³⁵.

Un texte contenant des éléments normatifs et des objectifs de politique publique,

1. Des ambitions partagées et des objectifs de politique publique

Au nombre de 4, les grandes ambitions (qui de par leur intitulé singularisent déjà nettement le système éducatif calédonien), sont les suivantes :

- Développer l'identité de l'école calédonienne ;
- Considérer la diversité des publics pour une École de la réussite pour tous ;
- Ancrer l'École dans son environnement pour un climat scolaire au service de l'épanouissement de l'élève ;

³³³ Délibération 106 portant sur l'avenir de l'école calédonienne, 15 janvier 2016.

³³⁴ Délibération 186 portant sur la charte d'application du projet éducatif, 1er décembre 2016.

³³⁵ Délibération 3-2020 /APS portant la politique éducative provinciale pour la période 2020 à 2024.

- Et ouvrir l'École sur la région Océanie et sur le monde.

Ces quatre ambitions constituent le fil conducteur de la définition des actions contenues par la délibération de décembre 2016, elles ont toutes été reprises dans les projets d'écoles et les projets d'établissements. Elles servent aussi en principe de référence aux politiques éducatives décidées par les provinces et par les enseignements privés, mais aucun mécanisme ne permet de s'en assurer réellement comme indiqué plus haut, laissant de fait à ces partenaires la pleine maîtrise et la liberté de leurs actions.

Ces ambitions sont accompagnées des objectifs de politique publique. Par exemple, sur le sujet majeur de l'enseignement des langues et de la culture *kanaks*, il fut décidé qu'un enseignement obligatoire des éléments fondamentaux de la culture kanak serait mis en œuvre à tous les niveaux de la scolarité³³⁶. Enfin et à titre d'autres exemples, des objectifs chiffrés de réussite aux examens sont également fixés, Ainsi à l'échéance de 2020, 75 % d'une classe d'âge devait obtenir le baccalauréat toutes voies confondues que ce soit professionnelle, technologique ou générale³³⁷.

2. Des éléments normatifs qui permettent de préciser le contenu du droit à l'éducation

Cette première délibération devait servir ensuite d'architecture au futur Code de l'éducation calédonien, qui n'a malheureusement pas vu le jour. Sur ce plan, les autres textes qui se sont donc succédé et qui expriment aussi clairement la politique éducative du territoire, ont été votés sans qu'un travail de cohérence et de codification ne soit effectué³³⁸. Au titre des éléments normatifs, on peut citer l'obligation de formation pour les jeunes de 16 à 18ans sortis sans qualification³³⁹, instauré en Calédonie dès 2016 ou encore l'instruction obligatoire dès 5 ans³⁴⁰. Si cette dernière obligation a été parfaitement tenue, la précédente n'a pas connu de réalisation concrète et demeure même inconnue pour beaucoup d'acteurs. Enfin, l'article 13-4 qui prévoit de manière originale et ambitieuse que chaque élève puisse quitter au moins une fois le territoire et se rendre également dans une province autre que celle de scolarisation afin d'assurer la réalité du vivre ensemble n'a lui non plus pas connu de concrétisation.

Pour conclure, une deuxième charte d'application du projet éducatif est actuellement en cours de réalisation. Le travail de réflexion actuel permet d'ailleurs de tirer plusieurs enseignements au sujet de la première charte et de l'application du projet éducatif. Ainsi, l'attention des contributeurs est focalisée sur plusieurs objectifs qui peuvent servir de conclusion à cet état des lieux, il s'agit :

- De réaliser une charte d'application contenant moins d'actions pour mieux focaliser les efforts de la communauté éducative ;
- De mieux s'assurer du soutien de tous les partenaires ;

³³⁶ Article 10-1 de la délibération 106 portant sur l'avenir de l'école calédonienne, 15 janvier 2016.

³³⁷ Article 17 de la délibération 106 portant sur l'avenir de l'école calédonienne, 15 janvier 2016

³³⁸ Délibération 127 du 13 janvier 2021 portant organisation de l'enseignement primaire, Délibération n°213 du 29 décembre 2016 portant adaptation et contextualisation de la réforme du collège en Nouvelle-Calédonie.

³³⁹ Article 5 de la délibération 106 portant sur l'avenir de l'école calédonienne, 15 janvier 2016.

³⁴⁰ Article 2 de la délibération 106 portant sur l'avenir de l'école calédonienne, 15 janvier 2016.

- De sélectionner des actions qui sont directement en faveur des élèves, de ne pas chercher l'exhaustivité de l'action éducative ;
- De prendre en compte le contexte budgétaire limité pour un projet éducatif cohérent et réaliste ;
- De focaliser les propositions d'actions sur la question du bien être des élèves, de leur santé et de la vie scolaire telle que prévue au titre de la 3^e ambition du projet éducatif.

Cette dernière préconisation provient du constat que les réformes pédagogiques ont été menées à bien entre 2016 et 2021³⁴¹ et que le temps est venu d'une action plus centrée sur les questions relatives à la vie de l'élève et des personnels. Enfin, on peut observer que deux contraintes majeures sont venues freiner la mise en œuvre du projet éducatif. Ainsi, la grande complexité et la multiplicité d'acteurs ont limité l'application de la première charte, problème qui ne peut être résolu qu'avec une nouvelle organisation institutionnelle. Enfin, les conditions financières très dégradées de la Nouvelle-Calédonie sont malheureusement concomitantes avec la réalisation du projet éducatif, ce qui limite de fait sa portée.

³⁴¹ En effet, ont été votés successivement des textes portant sur la réforme du collège, de la voie professionnelle technologique, et du lycée général. A été votée enfin, le 13 janvier 2021, la délibération 127 portant organisation de l'enseignement primaire de la Nouvelle-Calédonie.

CONCLUSION

Le présent rapport a tenté de dresser un état des lieux de la territorialisation des politiques éducatives du point de vue des juristes. Conçue dans une perspective de meilleure efficacité de notre système éducatif, la territorialisation a-t-elle tenu ses promesses et rempli ses objectifs ? En d'autres termes, la territorialisation a-t-elle permis d'en pallier certains dysfonctionnements, sur lesquels tout le monde s'accorde, en particulier les reproches d'une hypertrophie et d'une unicité du système, source d'inégalités et d'inertie ? Comme souvent la réponse n'est jamais unique.

Au fil des lignes de ce rapport apparaît une constante, mais ce n'est pas une surprise : le poids de l'État dans la détermination de la politique éducatif et le rôle relativement subsidiaire des collectivités territoriales. Le partage de compétences entre l'État et les acteurs locaux, très inégal, n'est pas sans générer de fortes tensions entre les acteurs multiples du système éducatif. Par ailleurs, l'analyse de certaines politiques éducatives sectorielles conduit à s'interroger sur leur efficacité comme remède à l'uniformité, sources d'inégalités scolaires.

I. Un partage de compétence, source de tensions entre les acteurs multiples du système éducatif

A. L'État : le chef d'orchestre incontesté et (presque) incontestable de la politique scolaire

Si en apparence le partage de compétences paraît conséquent, une analyse fine des prérogatives respectives des acteurs du système éducatif démontre que l'État reste le chef d'orchestre incontesté et sans doute incontestable de la politique scolaire. La tendance lourde à la centralisation et à l'uniformisation prend sa source dans l'Histoire et pourtant elle répond encore aujourd'hui à des impératifs idéologiques et juridiques qui restent incontournables. Les obstacles juridiques ne sont d'ailleurs pas les plus dirimants, même si, lorsqu'ils résultent de normes constitutionnelles ou internationales, ils sont plus ardues à balayer. Les racines idéologiques sont sans doute plus incontournables. Elles imprègnent d'ailleurs les normes juridiques car le droit n'est pas neutre. Il véhicule des valeurs, qui résultent de l'idéologie dominante en vigueur. Le service public de l'enseignement n'est donc pas un service public comme un autre. Outre qu'il a toujours participé à la bataille pour la formation des consciences, il fait, à la période contemporaine, l'objet de toutes les attentes, ce qui explique sans doute les amères déceptions lorsqu'il dysfonctionne.

On lui demande d'assurer à la fois que l'ensemble des élèves maîtrise une série de savoirs définis comme fondamentaux, que chacun puisse acquérir les compétences qui lui donneront une place sur le marché du travail, que les enfants s'épanouissent, réalisent leurs talents, développent leur culture, se préparent à devenir des citoyens éclairés, libres, égaux, fraternels – sans compter les nombreuses missions assignées au système éducatif pour répondre aux défis sociétaux, toujours plus variés : développement durable, santé, promotion de l'égalité, sécurité routière...³⁴²

Parce qu'il n'est pas un service public comme un autre, il doit répondre plus que tout autre à des normes juridiques particulièrement exigeantes, qui font l'objet d'une attention toute particulière du

³⁴² cf. MATTA-DUVIGNAU R., in introduction *supra*.

juge administratif. Le principe d'égalité, qui irrigue l'ensemble de notre droit public, est ici particulièrement envahissant. Il trouve à s'appliquer à de nombreuses reprises. L'État par son rôle de grand organisateur est le garant de cette égalité qui implique, d'une certaine façon, l'uniformité. Il est d'abord le maître des horloges en maîtrisant le calendrier scolaire et l'essentiel des rythmes scolaires. Il conserve également la main sur les parcours scolaires, le contenu des programmes, où d'ailleurs son rôle ne se limite pas au service public mais déborde très largement sur l'enseignement dispensé ailleurs, dans des établissements privés y compris hors contrat ou dans la famille. En tant que gardien de la scolarité obligatoire, il se doit de garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Il a le monopole de la définition et la délivrance des diplômes nationaux et la collation des grades et titres universitaires. Ce faisant, « il est à même de garantir une identité commune autour des valeurs qu'il estime fondamentales »³⁴³. Parce qu'il maîtrise également le recrutement, la formation et l'affectation du personnel administratif et enseignant, l'État maîtrise, en pratique, l'ouverture et les fermetures des classes voire des établissements, dont il a confié à d'autres la création et le financement. L'État ne peut pas non plus se désintéresser de certains enjeux qui touchent aux libertés fondamentales, dont il est le gardien et laisser à d'autres le soin de les régler, telle par exemple la délicate question de la protection des données personnelles qui a émergé avec la numérisation croissante de nos sociétés. Enfin, il contrôle et évalue les politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif, par l'intermédiaire de ses services déconcentrés. En effet, même si « *l'État central s'est officiellement dessaisi de plusieurs compétences, il cherche par diverses voies à maintenir un pouvoir de contrôle sur les échelons locaux* » qu'ils soient déconcentrés ou décentralisés. La voie empruntée pour y remédier fut d'abord celle de la déconcentration, plus ancienne que la décentralisation. Depuis le début des années 1960, en effet, le ministère de l'Éducation nationale a dû transférer de très nombreuses compétences vers les académies par vagues successives et par pans entiers en raison des risques d'asphyxie qui menaçait l'administration centrale. Originale par rapport au schéma de droit commun des services déconcentrés de l'État, l'organisation des services déconcentrés de l'Éducation nationale est construite sur une base géographique nettement plus étendue, la Région, organisation récemment réformée.

Lorsque l'État (par ses relais déconcentrés) n'assure plus lui-même certaines fonctions indispensables en le confiant à d'autres acteurs, il conserve, par divers instruments, un rôle de régulateur qui lui permet un verrouillage efficace du système éducatif, à la fois juridiques mais également et surtout budgétaires. Le retrait de l'État n'est que relatif et reste présent dans une grande partie des compétences décentralisées afin de ne jamais perdre complètement la main sur les différentes facettes du service public de l'éducation. En outre, il exerce un contrôle bien au-delà du service public en gardant un œil attentif sur la création d'établissement d'enseignements privés hors contrat, qui reste soumise à un régime de déclaration préalable et le représentant de l'État peut s'opposer, sous certaines conditions, à leur ouverture.

L'État a par ailleurs confié à d'autres certaines compétences importantes mais qui ne touchent pas au cœur de la fonction éducative. Aux termes des grandes lois de décentralisation du début des années 1980 et tout spécialement celle de 1983³⁴⁴, les collectivités territoriales se sont vu confier différentes

³⁴³ cf. contribution TALPIN G., *supra*.

³⁴⁴ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 complétée par la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

compétences, certaines obligatoires, d'autres facultatives, selon un partage des rôles assez inégal. L'État a conservé un rôle central sur le terrain pédagogique et l'organisation du système éducatif, cantonnant les collectivités territoriales dans une fonction essentiellement patrimoniale et subsidiaire.

Ce partage des rôles n'est pas sans générer parfois de fortes tensions entre l'État et les acteurs locaux rendant la logique des blocs de compétences, à l'origine des lois de décentralisation, difficilement tenable. Il en résulte des zones de compétences partagées qui sont autant de zones de friction entre compétences locales et compétences étatiques. L'obscurcissement de la ligne de partage entre les compétences s'est accentué avec l'adoption de certaines réformes étatiques qui ont eu des effets induits sur les collectivités territoriales (service minimum d'accueil, réforme des rythmes scolaires). Ce partage des rôles a engendré également des tensions entre les acteurs locaux eux-mêmes.

B. Un partage des rôles, source de tension entre les acteurs locaux du système éducatif

« Les territoires de l'éducation sont multiples et laissent place à de nombreuses politiques éducatives : celles des collectivités locales, en dehors parfois de leurs compétences en la matière, celles des autorités déconcentrées de l'Éducation nationale et celles des établissements scolaires »³⁴⁵.

1. Les tensions entre les services déconcentrés

Les services déconcentrés de l'Éducation suivent un schéma original, dérogeant au schéma habituel et sont organisés sur une base géographique conduisant à une logique de forte déconcentration au profit de leur chef, le recteur; même si celui-ci reçoit une avalanche d'instructions écrites et orales et rend régulièrement compte de la mise en œuvre de la politique ministérielle. Malgré les incessantes injonctions ministérielles, parfois contradictoires, la volatilité des réformes et les impératifs gestionnaires croissants, le recteur académique a pour fonction de décliner les priorités nationales et les adapte aux spécificités locales. Celui-ci est désormais chapeauté, depuis la réforme territoriale de 2015, dans chaque région académique (qui regroupe une ou plusieurs académiques), par un recteur de région académique qui fixe les orientations stratégiques des politiques de la région académique pour l'ensemble des compétences relevant des ministres chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Il est le garant, au niveau régional, de la cohérence des politiques éducatives. Les compétences du recteur de région académique sont nombreuses. Même s'il dispose de pouvoirs propres visant à garantir l'unité et la cohérence des politiques éducatives régionales dans les champs de compétences intéressant la région ou le préfet de région, et de la possibilité de se saisir d'un champ étendu d'actions (pouvoir d'évocation), il doit largement composer avec la multitude des acteurs de la chaîne de commandement de l'éducation nationale sur lesquels ils n'ont pas, à proprement parler, de pouvoir hiérarchique direct. En outre, ces pouvoirs confiés au recteur de région académique n'ont pas été accompagnés d'une réelle marge de manœuvre en matière budgétaire. La réforme opérée par le décret du 20 novembre 2019, pourtant censée clarifier les pouvoirs respectifs des recteurs et des recteurs de régions académiques n'a pas véritablement changé la donne, laissant la question de la gouvernance académique largement ouverte. L'essentiel des moyens en crédits et en emplois prévus et autorisés par les programmes des lois de finances reste alloué au recteur d'académie. Cette déconcentration financière très imparfaite

³⁴⁵ cf. De la MORENNA F. sur le contexte général de la territorialisation des politiques publiques.

est d'ailleurs en contradiction avec l'esprit de la réforme de la gouvernance académique. Le recteur de région académique a été conçu, certes comme le garant, au niveau régional, de la cohérence des politiques publiques de l'éducation, mais surtout en tant que relais déconcentré de l'éducation nationale, comme l'interlocuteur unique du préfet de région et du président du conseil régional mais également d'autres acteurs régionaux déconcentrés intervenant dans le champ éducatif. Les recteurs qu'ils soient académiques ou de régions académiques doivent également composer avec les Directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN), qui représentent le recteur d'académie dans son département. Certes placés sous l'autorité du recteur d'académie, ils n'en disposent pas moins d'une grande latitude d'action. Dans le cadre de l'organisation fonctionnelle et territoriale arrêtée par le recteur d'académie, le DASEN a autorité sur les services départementaux de l'éducation nationale, à l'exception de ceux de l'enseignement supérieur. Ce mille-feuille administratif permet ainsi une adaptation locale des politiques éducatives nationales, mais constitue aussi un risque de difficultés de gouvernance.

2. Les tensions entre les services de l'État (ou ses relais déconcentrés ou autonomes) et acteurs décentralisés

C'est sans doute là que les tensions sont les plus fortes, dès lors que le principe hiérarchique qui résulte du devoir d'obéissance ne trouve pas ici à s'appliquer.

Des tensions peuvent d'abord apparaître en effet, en raison du concours d'autorités hiérarchiques au sein de certaines structures qui bénéficient d'une autonomie fonctionnelle, tels les établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Au sein de ces derniers, juridiquement autonomes, exercent des agents mis à disposition par des collectivités territoriales, également juridiquement autonomes et le fonctionnement de ceux-ci s'effectue sous une double autorité. Ce concours d'autorité entraîne un brouillage de la chaîne hiérarchique.

En outre, les transferts de compétences opérés par l'État l'ont certes été pour des raisons d'efficacité du service public, mais ils ne sont pas sans arrière-pensées financières. Parce qu'insuffisamment compensés, ils ont plutôt eu pour effet d'accentuer les inégalités territoriales. Les dotations budgétaires allouées aux transferts de compétences en théorie compensées, peinent à le rester sur le long terme. En outre, les réformes éducatives décidées par l'État, comme par exemple l'extension de l'obligation de scolarisation dès trois ans ou le dédoublement des classes en zone d'éducation prioritaire, n'ont pas été sans incidence budgétaire pour les collectivités territoriales en augmentant le niveau leurs dépenses obligatoires. Mais même lorsque les dépenses sont facultatives, les collectivités territoriales ne peuvent pas forcément s'y soustraire pour des raisons essentiellement politiques. Censée lutter contre les inégalités scolaires générées par un système éducatif trop uniforme, la décentralisation s'est heurtée très rapidement à une autre forme d'inégalité : la disparité de ressources financières entre les collectivités territoriales. Le contexte budgétaire général très contraint et le coup de rabet sur les dotations d'État ont renforcé l'inégalité entre les collectivités locales en rendant difficile un approfondissement de la décentralisation scolaire. La question scolaire est pourtant devenue un enjeu majeur d'aménagement des territoires, dès lors que la qualité du service public de l'éducation constitue un facteur important d'attractivité territoriale. Les collectivités territoriales, souvent prises en étau entre la baisse des dotations d'État et l'expansion continue de leurs compétences, ont dû trouver des solutions, qui leur permettent de mutualiser des charges de plus en plus lourdes avec d'autres collectivités. Cette mutualisation peut s'apparenter à une forme de

recentralisation, non pas vers l'État mais vers des structures intermédiaires, en permettant à la fois d'adapter des politiques éducatives aux enjeux locaux, tout en préservant leur soutenabilité financière.

Dès lors, dans la période récente les politiques publiques en général – et la politique éducative en particulier – se sont engagées sur la voie de la réduction la plus drastique possible des niveaux d'administration territoriale et une répartition plus claire des compétences que la multiplicité des acteurs rend cependant difficile.

Nos politiques publiques, tout particulièrement éducatives, oscillent ainsi en permanence entre un traitement uniforme au nom de l'égalité et un traitement différencié du territoire national au nom de l'efficacité. Cependant, « cette autonomisation ne se fait qu'avec l'autorisation de l'État. Les effets juridiques de leurs actes sont donnés par l'État. Les compétences qu'ils exercent leur ont été attribuées par l'État. Ce qu'ils ont obtenu comme marges de manœuvre peut leur être retiré par l'État. Bref, les institutions locales n'existent qu'avec l'accord de l'État. Leur liberté de décision dépend de la Constitution et de la loi »³⁴⁶. Cependant, le contexte international change fondamentalement la donne et l'État lui-même, jusque-là maître du jeu, doit en tenir compte. L'Éducation, comme toutes les politiques publiques, n'a pas échappé aux conséquences de la crise financière de 2008, et de la globalisation économique et financière. Les transferts de compétences faits au nom de la décentralisation ont largement été motivés par la réalisation d'économies budgétaires pour satisfaire aux critères budgétaires de convergence européenne. Mais la politique éducative a également largement été influencée et ce, de plus en plus, par les comparaisons internationales au niveau de l'Union européenne d'abord et de l'OCDE surtout. Certes, la politique éducative n'est pas une compétence communautaire et les États membres « *sont responsables de leurs systèmes d'éducation et de formation, mais l'Union européenne favorise la convergence de leurs travaux en matière d'éducation, complète leurs actions et encourage l'émergence de pratiques innovantes. Elle vise à améliorer la qualité des systèmes éducatifs et la compréhension mutuelle, en développant notamment la mobilité des élèves et des enseignants et en encourageant les échanges entre les acteurs européens* »³⁴⁷. Quant à l'OCDE, elle impacte depuis un certain temps déjà les politiques éducatives nationales par la prégnance de ses évaluations qui ont induit parfois des réformes de structures importantes. Cette « mondialisation » a eu tendance à modeler l'ensemble de notre système désormais largement influencé – voire formaté – par les comparaisons internationales, en particulier le système PISA de l'OCDE, qui conduisent parfois à des réformes et à des critères d'évaluation adoptés largement pour s'inscrire en apparence dans des normes internationales plus contraignantes mais pas forcément plus qualitatives. Il s'agit là d'une tension supplémentaire dont tous les acteurs qui contribuent au système doivent inévitablement tenir compte.

Cette territorialisation des politiques scolaires a été conçue comme un remède à une centralisation, pensée comme le corollaire de l'égalité, mais qui n'a cependant pas pu empêcher les inégalités scolaires, largement générées par l'uniformité. S'il n'est pas question ici de remettre en cause dans sa globalité l'utilité de la territorialisation, l'analyse de certaines politiques sectorielles amène à se demander si elle a véritablement rempli les objectifs assignés ?

³⁴⁶ cf. contribution TAILLEFAIT A., *supra*.

³⁴⁷ cf. MATTA-DUVIGNAU dans l'introduction, *infra*.

II. La territorialisation : un remède efficace à l'uniformité, source d'inégalités scolaires ?

La centralisation, qui fut pour un temps la force du service public, est devenue au fil du temps sa faiblesse. Notre système éducatif a montré ses limites et sa difficulté à répondre de façon satisfaisante à un enseignement de masse. Cette égalité si désirée a malheureusement abouti à la création de ghettos scolaires qui ont mis à mal l'idéal républicain de « l'École pour tous ». Certaines politiques publiques ont eu clairement pour visées de contrebalancer cette trop forte centralisation avec, en appui des politiques étatiques, l'intervention des collectivités territoriales. Sur ce plan, certaines collectivités revendiqueront clairement un rôle concurrentiel avec l'État et plus seulement un rôle accessoire aux politiques scolaires étatiques, tout particulièrement en matière de lutte contre les inégalités scolaires afin d'apporter une prise en charge pédagogique supplémentaire pour les élèves les plus défavorisés, instaurant un vrai clivage idéologique avec celles pour qui la lutte contre l'échec scolaire relève de la responsabilité de l'éducation nationale et pour qui les activités complémentaires doivent se limiter à explorer les champs insuffisamment couverts par l'enseignement obligatoire : éducation à la sécurité routière, à la santé, à la prévention de l'alcoolisme, à la toxicomanie, etc.

Le présent rapport a cherché à analyser certaines politiques emblématiques de la lutte contre l'échec scolaire à travers le prisme de la démocratisation culturelle, de la mixité sociale - envisagée sous l'angle de la sectorisation- ou de l'inclusion scolaire.

La démocratisation culturelle tout d'abord a été fortement soutenue par les collectivités territoriales, l'éducation artistique et culturelle (EAC) « *s'est progressivement affirmée comme un domaine de l'action publique essentiel à l'épanouissement des enfants et des adolescents ; elle favorise la connaissance du patrimoine culturel et de la création contemporaine et participe au développement de la créativité et des pratiques artistiques en s'appuyant notamment sur les enseignements artistiques assurés au primaire et au secondaire* ». ³⁴⁸ L'implication des collectivités territoriales dans l'éducation artistique et culturelle y est particulièrement développée. Historiquement, l'éducation artistique et culturelle s'est appuyée sur la double action des ministères chargés de la Culture et de l'Éducation nationale et de leur représentation régionale. Elle a mobilisé le corps enseignant et concerné les enfants dans le cadre scolaire afin de permettre ainsi l'atteinte de l'objectif de démocratisation. La diffusion de la politique d'éducation artistique et culturelle s'est réalisée au moyen de divers dispositifs : classes du patrimoine, ateliers de pratique artistique, classes à parcours artistique et culturel et par un renouvellement des techniques interventions moins verticales et plus incitatives dont le recours plus fréquent au droit souple. La politique d'EAC actuelle s'inscrit ainsi dans un contexte de remise en cause des moyens d'action classiques de l'État pour adopter une logique d'action multipartenariale pilotée par le Ministère de la Culture avec les ministères en charge de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse, de l'Enseignement agricole, de l'Intérieur, des Affaires sociales, des Affaires étrangères, du Tourisme, de la Cohésion des territoires, de la Justice, de la Famille, des Solidarités, du Handicap ou de la Santé. Le procédé contractuel y est particulièrement présent. En matière d'EAC, les formes de contractualisation sont multiples : convention-cadre d'EAC, contrat local ou territorial d'EAC, plan local d'EAC, contrat territoire lecture, etc. L'implication des collectivités demeure, cependant, extrêmement variable d'un territoire à l'autre, avec des communes ou des intercommunalités très investies et, à l'autre extrémité, des communes peu sensibilisées et peu

³⁴⁸ cf. MATTA-DUVIGNAU R., *supra*.

désireuses de s'engager dans l'éducation artistique et culturelle. Il s'agit là d'un constat qui n'est d'ailleurs pas spécifique à la politique culturelle. La même analyse a été faite en matière d'activités péri ou extra-scolaires³⁴⁹. Censée lutter contre les inégalités scolaires, générées par un système éducatif trop uniforme, la décentralisation se heurte très rapidement à une autre forme d'inégalité : la disparité de ressources financières entre les collectivités territoriales qui explique souvent l'implication différenciées des collectivités territoriales, sans doute bien plus qu'une posture idéologique.

L'autre domaine étudié fut celui de la mixité sociale, envisagée sous l'angle de la sectorisation, censée à rétablir une certaine égalité scolaire par le rétablissement d'une meilleure égalité sociale.

*La recherche d'une plus grande mixité sociale constitue pour ces raisons un réel enjeu de politique éducative, un facteur d'égalité effective des chances et, au-delà, de cohésion sociale, voire nationale (...). La concentration géographique des groupes sociaux ne se limiterait pas à figer les inégalités sociales de départ, elle tendrait à les augmenter. Dès lors, favoriser la mixité sociale scolaire apparaît comme une condition essentielle de la réduction des inégalités.*³⁵⁰

La sectorisation, dans le cadre de la carte scolaire est donc conçue comme un instrument administratif – il n'est pas le seul – de promotion de la mixité sociale. Même si son objectif général est louable, cette « géographie dirigée de l'École » est, plus que beaucoup d'autres, génératrice de controverses, tant de la part des collectivités locales que des familles. La carte scolaire, est au carrefour des compétences entre autorités déconcentrées et décentralisées, sur laquelle l'État a d'ailleurs du mal à garder la main, sous l'effet conjugué des stratégies de contournement des collectivités locales mais surtout des familles. Ces stratégies vont de choix pédagogiques orientés, en passant par des stratégies résidentielles et allant à l'extrême jusqu'à l'inscription dans le secteur privé soumis à aucune sectorisation. Cette dernière extrémité contre laquelle il est difficile de lutter devrait faire réfléchir ceux – qui s'offusquent des dérogations – privilégiant le dogmatisme au détriment du pragmatisme. Il apparaît extrêmement difficile de dire si la décentralisation constitue, ou non, un frein à la politique publique tendant à favoriser la mixité sociale, tant celle-ci échappe très largement à la maîtrise des pouvoirs publics, qu'ils soient nationaux ou locaux. Il est fort probable que la solution soit à chercher ailleurs, dans le cadre plus global de la politique de ville, solution sans doute plus incantatoire que réaliste...

Enfin, dernière analyse : l'inclusion scolaire³⁵¹. L'École pour tous revêt des aspects très divers. Elle est devenue bien plus ce que concevaient les pères fondateurs de l'École publique. Elle doit garantir désormais l'accès à une éducation de qualité pour tous, sans distinction ni ségrégation. L'École inclusive vise principalement la scolarisation des enfants et des jeunes en situation de handicap, le plus souvent possible en milieu ordinaire. Elle fait intervenir de nombreux intervenants, l'État, les collectivités locales, en particulier le département mais surtout l'établissement qui est l'épicentre du dispositif.

L'analyse de la territorialisation des politiques scolaires confirme le rôle central de l'État en matière pédagogique, les collectivités n'intervenant qu'en appui des politiques étatiques et de façon très

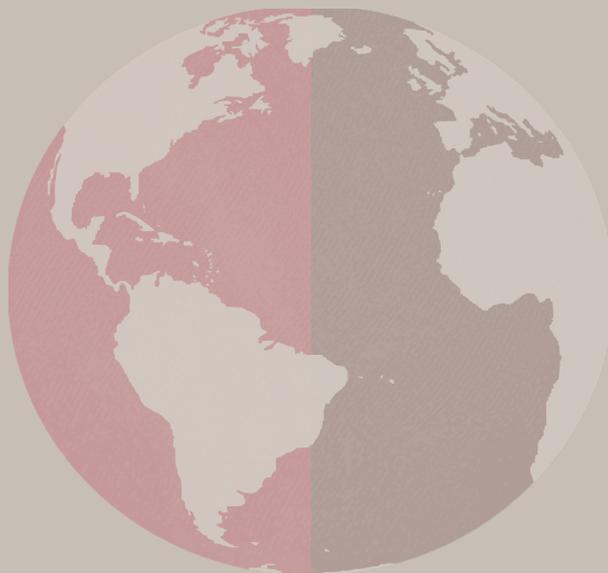
³⁴⁹ cf. BERTONI P., contribution sur les aspects financiers, *supra*.

³⁵⁰ cf. MATTA-DUVIGNAU R., contribution sur la mixité sociale.

³⁵¹ cf. DE LA MORENA F., contribution sur l'inclusion scolaire.

largement différenciée lorsqu'il s'agit des compétences non obligatoires. Ce présent rapport s'est plus attaché à décrire ce qui est, que ce qui devrait être, même s'il porte en filigrane une appréciation sur les limites évidentes de la décentralisation. Ces limites sont certes juridiques et c'est le rôle du juriste de les analyser, elles sont aussi philosophiques et le juriste n'y est jamais indifférent. La question qui reste en suspens est la suivante : y-a-t-il une autre voie, plus performante que cette décentralisation à la française qui opère un découpage relativement étanche entre compétences éducatives, quasiment de la seule responsabilité de l'État et le rôle relativement subsidiaire des collectivités territoriales, pour des raisons juridiques mais aussi historiques ? La réponse à cette question est sans doute à chercher ailleurs, dans les systèmes éducatifs étrangers, que nous n'avons pas pu aborder pour des raisons de temps et sans doute de compétence. Un début de réponse peut déjà se trouver dans l'ultime partie de ce rapport où sont abordées les politiques éducatives dans un territoire particulier : la Nouvelle-Calédonie. Son statut particulier de territoire et non de département permet ainsi d'étudier un exemple de décentralisation de la fonction éducative considérablement différent.

Mais finalement, les systèmes éducatifs étrangers sont-ils transposables ? Notre système éducatif est le fruit d'une histoire et d'une tradition juridique. Il n'est pas aisé d'en changer, mais est-ce vraiment souhaitable ?



le cnam Cnesco

Centre national d'étude des systèmes scolaires

**CENTRE NATIONAL D'ÉTUDE DES SYSTÈMES SCOLAIRES
CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET MÉTIERS**

41 rue Gay-Lussac - 75005 PARIS

06 98 51 82 75 - cnesco@lecnam.net

www.cnesco.fr



RÉSEAU CANOPÉ

4 avenue du Futuroscope Téléport 1

CS 80158 86961 FUTUROSCOPE

05 16 01 76 26 / www.reseau-canope.fr



FRANCE ÉDUCATION INTERNATIONALE

1 avenue Léon Journault - 92318 SÈVRES

01 45 07 60 00

www.france-education-international.fr



UNIVERSITÉ DE GENÈVE

FACULTÉ DE PSYCHOLOGIE
ET DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

24 rue du Général Dufour - 1211 GENÈVE 4

+41 (0)22 379 71 11

www.unige.ch

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU CNESCO :



www.cnesco.fr



[Cnesco](#)



[Cnesco](#)



[Cnesco](#)