

QUELLE ORGANISATION DE L'EDUCATION NATIONALE ET DES ETABLISSEMENTS DANS UNE REPUBLIQUE DECENTRALISEE ?

« La gouvernance est la manière de concevoir et d'exercer l'autorité à la tête d'une entreprise, d'une organisation, d'un État. Cette gouvernance s'apprécie non seulement en tenant compte du degré d'organisation et d'efficacité, mais aussi et surtout d'après des critères tels que la transparence, la participation, et le partage des responsabilités »

Avis de la *Commission générale de terminologie et de néologie*, publié au *Journal officiel* du 22 avril 2009, relatif au Vocabulaire général (liste de termes, expressions et définitions adoptés)

Préambule :

Depuis la loi de 2004, des débats récurrents sur la gouvernance académique, la gouvernance des établissements, l'organisation des rapports entre les établissements et leurs hiérarchies, l'organisation des rapports entre les collectivités et l'Etat, central ou déconcentré sont engagés.

Autant de débats qui probablement trouveront leurs conclusions dans les mois à venir. Au moment où ces lignes sont écrites, il semble impossible d'établir un pronostic, mais seulement d'analyser les arguments en présence, d'en envisager les conséquences et d'élaborer notre propre projet, conformément aux principes qui nous animent et à nos engagements fédéraux.

Il convient sans doute de disjoindre le mouvement de décentralisation qui doit s'apprécier dans le temps long et dans une évolution européenne, de la réorganisation des services de l'état (la RGPP) qui relève plus de la conjoncture et du temps politique qui lui, est un temps bien plus court.

Il n'en reste pas moins que, crise aidant, la réorganisation et le dégraissage accéléré des services de l'Etat agit comme un comburant en transférant de nouvelles charges aux échelons hiérarchiques et aux pouvoirs locaux sans aller au bout de la démarche, c'est-à-dire sans transférer des ressources fiscales suffisantes et surtout en conservant un pouvoir de contrôle (et donc de blocage) considéré comme abusif par les élus. Le débat électoral par ailleurs –mais c'est la loi du genre-cristallise et crispe les points de vue, incite à des positions aussi excessives qu'éphémères.

Il s'agira donc d'examiner successivement, l'état de l'organisation de l'Education Nationale, son évolution au regard de la RGPP ; l'état de ses relations avec les pouvoirs locaux : déconcentration et (ou) décentralisation. Les réflexions en présence, leurs déclinaisons locales. Et leurs conséquences prévisibles quant à l'organisation de l'acte éducatif sur le terrain. A chaque niveau d'analyse des pistes de réflexion pourraient être évoquées.

Décentralisation ou déconcentration ?

A l'évidence, dans la durée et dans un cadre géographique large, le cadre européen, l'évolution vers des structures de gestion décentralisées à tous les niveaux, apparaît comme une évolution irréversible. Quelles que soient les variantes locales, le modèle dominant en Europe est le fédéralisme et non le centralisme à la française qui –du moins dans les pays démocratiques- à toujours fait figure d'exception. La quasi-totalité des pays de l'union européenne connaît un type d'organisation laissant aux échelons locaux une latitude plus ou moins importante, l'Etat central ne conservant que ce qu'il est convenu d'appeler les prérogatives régaliennes. Ce retard pris par la France depuis des décennies (qui faisait déjà l'objet du débat lors du référendum de 1969 sur la régionalisation) a commencé de se combler avec les lois de décentralisation de 1983 et celle de 2004 sur les «libertés et responsabilités locales »

Néanmoins on peut s'interroger sur la bonne foi de l'Etat qui transfère les charges et les responsabilités vers les échelons inférieurs, sans transférer réellement, ni les ressources, ni les crédits, ni les moyens réglementaires permettant d'assumer vraiment de nouvelles responsabilités. Ainsi, les administrations locales, directions régionales diverses, préfectures, sous-préfectures, conservent encore largement un pouvoir de contrôle et de blocage, qu'elles ont de plus en plus de mal à assurer, asphyxiées par la RGPP qui provoque dysfonctionnements, retards et incohérences.

Rien d'étonnant donc, que certains en appellent à un acte 3 de la décentralisation qui les dégagerait enfin de la tutelle de l'Etat ressentie comme injuste, inefficace et insupportable.

De même, toutes proportions gardées, c'est bien le même phénomène que connaît l'Education Nationale depuis quelques années : Autonomie prônée pour les établissements et les rectorats, mais recul inédit des moyens de l'assumer. Désengagement apparent de l'Etat, mais pouvoir de contrôle et de blocage quasi intact. Difficulté de plus en plus grande des échelons intermédiaires (académiques et départementaux) à assumer un pouvoir d'organisation et de leadership du fait des saignées successives dans leurs moyens en personnel. Transfert des difficultés sur les établissements chargés, en bout de course de trouver comme ils peuvent, les moyens de fonctionner

La crise agit donc comme un comburant, c'est-à-dire comme l'accélérateur d'une déconcentration forcée, dans les pires conditions qui soient, c'est-à-dire sans projet global, sans cohérence et en subissant l'événement.

La seule réponse réellement cohérente trouvée par l'Etat semble n'être que la « préfectoralisation » des rapports de pouvoirs dans l'administration et particulièrement dans l'Education. La réorganisation profonde de la gouvernance académique mise en place en janvier 2012, l'autorité renforcée du supérieur sur le subordonné, notamment par le jeu des évaluations systématiques, participent de la même vision autoritaire et paradoxalement libérale de l'organisation des

pouvoirs publics. Il est probable que le seul recours à l'autorité formelle sera bien insuffisant pour contrebalancer les graves et peut être irréparables dégâts occasionnés par le dogme du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite.

Il est difficile aujourd'hui de discerner où tout cela nous conduira, mais il semble certain que le retour au paysage administratif et au fonctionnement antérieur –quels que soient les résultats des divers scrutins- est impossible et sans doute non souhaitable.

Un principe : le tripartisme ?

S'agissant de l'organisation de l'Education Nationale, et l'adjectif est important, il semble nécessaire que l'élaboration de l'acte éducatif soit désormais, non seulement partagé, ce qu'il est depuis longtemps, mais réorganisé du ministère à l'établissement selon le principe du tripartisme. C'est-à-dire en clair, qu'à tous les niveaux décisionnels, national, académique, local, des structures de décision et non seulement de concertation soient mises en place associant tous les partenaires de l'acte éducatif : l'Etat, les collectivités et une représentation des communautés scolaires qui reste à imaginer.

Ainsi, on pourrait envisager, non seulement une représentation des collectivités dans les CPC, ce qui tombe sous le sens, mais peut être aussi dans des CTM réorganisés. En effet il n'est plus soutenable de demander aux collectivités de payer, sans être associées, en amont à l'élaboration des réformes et sans tenir compte des implications locales des décisions nationales. Bien entendu, l'Etat devra conserver en quelque sorte, un pouvoir « d'intercession » afin d'assurer la cohérence nationale car Il s'agit bien là du niveau stratégique.

L'échelon régional : un niveau tactique

Si une adaptation nationale a un nouveau cadre administratif peut s'imaginer sans trop de peine, il n'en est pas de même du niveau local qui constitue un enchevêtrement de compétences plus ou moins partagées, de rapports de pouvoirs ou de rapports de forces complexes entre les administrations elles mêmes, entre collectivités, entre élus, entre associations, entre syndicats. Cette mouvance permanente varie également en fonction des problématiques locales : milieu rural ou milieu urbainité, économie industrielle ou agricole, vivante ou en régression...Il est clair que l'organisation de l'acte éducatif ne peut ignorer ces réalités.

Les choses étant ce qu'elles sont, si le niveau national est un niveau stratégique, le niveau régional semble bien le niveau tactique, c'est-à-dire le lieu de l'action où se prennent les décisions de dépenses et qui pilote les acteurs du terrain conformément aux lignes force tracées par l'Etat stratège. C'est bien à ce niveau que doivent être traités, la formation professionnelle, l'enseignement professionnel ou technologique l'enseignement supérieur, en rapport direct avec l'emploi. Tous ordres d'enseignement dont l'aire d'influence ne peut être confinée dans les limites trop étroites et artificielles du département.

S'agissant du département, on pourrait imaginer que ce dernier reste compétent pour l'enseignement élémentaire (qui relève des communes depuis toujours) et les collèges, notamment dans l'hypothèse de la mise en place « d'écoles du socle », idée qui semble faire son chemin. A noter que toute cité scolaire ou établissement multi site dès lors qu'il comprend un établissement du second cycle devrait relever du niveau régional.

Aujourd'hui, il n'est pas excessif de parler de désorganisation de l'acte éducatif, aggravée par la baisse draconienne des moyens et par une RGPP dont la conséquence la plus visible est l'impuissance grandissante des services déconcentrés de l'Etat. Ce qui est sûr, c'est le besoin d'une organisation régionale assurant à tous les acteurs de l'acte éducatif leur juste place dans le cadre d'un processus décisionnel équilibré.

Ainsi le niveau régional, niveau tactique, pourrait être réorganisé selon le principe du tripartisme, au sein d'un « établissement public régional », d'un « groupement d'intérêt public » voire d'un « syndicat mixte » les exemples de structures collectives ne manquent pas. Cette entité réellement opérationnelle, n'aurait rien à voir avec les CDEN et CAEN actuels qui sont depuis bien longtemps des coquilles vides et qui pourraient utilement être supprimés.

Au sein de cette structure décisionnelle, qui pourrait être présidée par le préfet de région représentant l'Etat, garant des normes nationales, siègerait la direction régionale de l'Education Nationale (le rectorat) une représentation des collectivités locales (région et départements) ainsi que des communautés scolaires (les EPLE et les universités).

La vraie difficulté, en réalité, est moins d'imaginer une structure décisionnelle que de définir les compétences des uns et des autres, afin d'éviter les conflits de pouvoir et les blocages qui en résulteraient. Cela demandera un travail réglementaire et peut être législatif important. Bien entendu, Il n'est pas question dans un texte d'orientation d'entrer dans ce type de détail, mais plutôt d'imaginer des principes directeurs.

L'Etat (en collaboration avec les financeurs) devrait rester maître et garant des orientations nationales, des programmes, des référentiels de diplômes, des statuts des personnels décentralisés ou non, des principes d'orientation et d'affectation des élèves pour le public et le privé. Ces compétences devraient s'exprimer dans le cadre d'un document contractuel ou d'un plan régional pluriannuel.

Au sein de la nouvelle structure décisionnelle, ces compétences pourraient être partagées entre les services déconcentrés, le préfet de région et le rectorat, devenu réellement la direction régionale de l'Education

S'agissant des conseils généraux ou régionaux, il paraît juste aujourd'hui de décentraliser réellement (et non déconcentrer) en plus des compétences actuelles, la carte des formations et des options, la définition des secteurs scolaires. Les décisions de création ou de suppressions d'établissement. Le financement total –hors salaires- de l'ensemble des dépenses pédagogiques et éducatives

De même, dans ces nouveaux domaines il pourrait sembler normal de laisser l'initiative de ces mesures aux collectivités, moyennant une appréciation par l'Etat de la conformité des décisions au regard des principes nationaux dont il est le garant au travers du contrôle de légalité qu'il doit conserver.

Au sein de ce qui pourrait être la nouvelle structure décisionnelle régionale, la voix du terrain doit pouvoir être entendue, voix décisionnelle, voix consultative, selon quel poids relatif, selon quelle composition, cela reste à imaginer, mais ce qui semble indispensable, c'est que le tripartisme existe à tous les niveaux.

Le cas des personnels

L'idée de la décentralisation des personnels de l'Education, quoi qu'en disent certaines administrations locales, ne relève pas de modalités opérationnelles, mais d'une vision stratégique et même idéologique de l'organisation nos pouvoirs publics.

L'argument simpliste qui consiste à dire que pour bien assurer sa mission, la collectivité doit disposer de tous les leviers y compris la gestion hiérarchique des personnels ne tient pas. Quelques années après le transfert des TOS – mises à part des améliorations salariales non négligeables- on n'observe pas dans la gestion matérielle des établissements d'amélioration réellement visible, ni dans la gestion des carrières, ni dans le remplacement. Et même, apparaissent ici ou là des gestions clientélistes selon que la collectivité est plus ou moins soumise à des rapports de force de tous ordres.

Finalement la thèse de la décentralisation complète de l'appareil éducatif ressortit moins à une vision technique du système qu'à une vision idéologique de l'évolution du pays : le fédéralisme. Cette question à l'évidence relève de la représentation nationale.

En tout état de cause, et sans que cette question fondamentale ait été tranchée nationalement, il semble très dangereux d'opérer un dépeçage par lambeaux successifs des personnels de l'éducation en se disant qu'il en sortira bien quelque chose de nouveau. Une telle méthode (le meilleur exemple est l'idée de la décentralisation du gestionnaire) ne peut que désorganiser un peu plus l'appareil éducatif et créer sur le terrain des conflits sans fin dont les seules vraies victimes seraient les usagers du service public. La réorganisation de notre administration ne peut relever en quelque sorte du « hasard et de la nécessité ». Une telle évolution opportuniste ne peut mener qu'à des inégalités locales croissantes et à l'émergence d'une sorte de féodalité nouvelle. Pour éviter cela, il est sans doute plus sage de conserver une fonction publique d'état garante des normes nationales, mais dont certaines missions, en revanche, consisteraient à assurer des tâches pour le compte des collectivités de rattachement. La définition de ces tâches relevant d'une procédure contractuelle.

Une gouvernance d'établissement rénovée : autonomie et tripartisme

Somme toute, l'EPL que d'aucun disent dépassé, mais qui a tout de même fait ses preuves, pourrait en fait servir de modèle du fait de sa structure tripartite. Son autonomie elle-même, si limitée soit elle, décriée alternativement par certains élus ou certaines hiérarchies locales, montre bien, de ce fait, qu'elle est au contraire un facteur de stabilité et un rempart contre des tentatives aventureuses d'où quelles viennent.

Est-il besoin de rappeler que l'autonomie, qui consiste à diffuser les compétences, représente la seule façon moderne de gérer les structures complexes contrairement au retour éventuel d'un centralisme autoritaire, tentation naturelle, non seulement de l'Etat central ou déconcentré, mais aussi des services des collectivités territoriales.

Néanmoins, si le tripartisme et l'autonomie s'expriment dans l'établissement au sein du conseil d'administration, en 25 ans, les relations et le poids respectif des différentes parties ont changé.

Ainsi, il y a 25 ans, la représentation au sein du conseil a été imaginée selon les principes des trois collèges à part égale : administration et collectivités locales, usagers (parents et élèves), personnels (enseignants et non enseignants) pour un peu, on aurait voté par ordres, comme aux Etats généraux de 1789...Curieusement, cette organisation à l'évidence artificielle et qui a été détournée depuis le début, du fait des jeux d'alliance divers, de l'absence très fréquente des élus aux séances, a survécu. Sans doute parce que, au fond, cela n'avait que peu d'importance dans le fonctionnement quotidien et que la présidence du conseil appartenant au chef d'établissement, ce dernier a joué et joue toujours un rôle de régulateur et de modérateur des parties en présence.

Aujourd'hui, les rapports des parties entre elles ont changé : l'effacement progressif de l'Etat, la progression des compétences des collectivités, le recul des syndicats enseignants, la progression des organisations lycéennes, la cohabitation au sein de l'EPL de personnels d'Etat et de personnels territoriaux. La stagnation des organisations de parents.

Tout ceci plaide pour une refonte du tripartisme de l'établissement qui devrait prendre en compte cette recomposition des communautés scolaires. Là encore, il n'est pas question dans un tel texte d'opérer un travail réglementaire, mais plutôt de fixer des principes qui, tôt ou tard, amèneront probablement une réécriture des textes organisant le fonctionnement du second degré et même du premier si les écoles du socle viennent à se développer.

Ainsi, l'établissement doit conserver une assemblée délibérative, expression de l'autonomie et de la personnalité morale de l'EPL. Ses relations avec ses partenaires institutionnels doivent s'exprimer principalement sur le mode de la contractualisation et du conventionnement.

Si la structure en trois collèges devait être conservée, ce qui n'est pas forcément nécessaire, les trois collèges en question pourraient être : l'Etat, représenté par l'équipe de direction, le chef d'établissement conservant la présidence ; les collectivités, maire, présidents de conseil général ou régional et (ou) leurs représentants ; communauté scolaire : usagers et personnels.

Les modifications structurelles, si importantes qu'elles soient, sont néanmoins sous tendues par les missions assignées aux différentes parties prenantes de l'acte éducatif, missions qui elles ont aussi beaucoup varié : mission des enseignants dont le rôle ne consiste plus seulement à faire des cours, personnels non enseignants qui ont changé de hiérarchie, usagers dont les exigences consuméristes ont beaucoup augmenté, personnels de direction dont le rôle n'est plus d'être seulement ni un relai hiérarchique de proximité, ni le simple exécutant des décisions du conseil d'administration.

Désormais, l'équipe de direction, de fait, a non seulement la responsabilité administrative, matérielle et financière, mais aussi la responsabilité pédagogique et éducative, qu'elle partage avec sa communauté scolaire. Ces nouvelles responsabilités s'accompagnent aussi de la mission quasi stratégique d'imaginer, de déterminer et de conduire le développement de l'EPL dans son environnement. Si on y ajoute des compétences nouvelles en matière de ressources humaines (recrutements et évaluations) se dessine un bloc de compétences (qu'il faudra tôt ou tard codifier) décrivant un nouveau type de direction d'établissement qui se rapproche du management classique.

Pourtant, la spécificité de cette nouvelle direction sera, est déjà, de mettre ces nouvelles compétences au service de deux légitimités.

La première consiste en la réalisation dans l'établissement des objectifs de l'acte éducatif fixés par l'Etat. La deuxième, de manière fonctionnelle, à assurer, pour le compte des collectivités, des tâches liées aux responsabilités actuelles ou à venir que la loi leur assigne. Ce qui implique, pour assurer ce double rôle, que les équipes de direction continuent de relever de l'autorité hiérarchique de l'Etat.

Ce nouvel équilibre entre des fonctions d'état et des fonctions territoriales semble une voie étroite, mais inévitable. Une attitude négative et immobiliste de notre part conduirait les collectivités à nous contourner et à créer (cela est préfiguré ici ou là) des hiérarchies locales parallèles qui nous cantonneraient dans un simple rôle de directeur des études.

Le sondage que vient de lancer le sénat dans le cadre de la préparation des « Etats généraux de la démocratie territoriale » auprès des 550 000 élus locaux, notamment, sur le rôle et la place du chef d'établissement dans la gestion des ressources humaines de l'établissement est à cet égard très révélateur :

<http://www.senat.fr/presse/cp20111220a.html>