

Ministère de l'éducation nationale

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ÉDUCATION NATIONALE**

Commission Décentralisation et Enseignement

**DÉCENTRALISATION
ET PROJET D'ÉTABLISSEMENT**

**La place des collectivités territoriales et locales
dans la conception et la mise en œuvre des projets d'établissement**

Rapporteurs : **Philippe DUVAL**
Philippe DUBREUIL

juin 2000

AVANT PROPOS

Depuis sa fondation par Alain BOUCHEZ, la commission “Décentralisation et enseignement” a conduit de nombreux travaux qui se sont traduits, en particulier, par la publication de quatre rapports et l’organisation de plusieurs colloques nationaux et internationaux.

Le présent rapport, achevé un peu plus d’un an après sa disparition, veut être un hommage à Alain BOUCHEZ qui en avait proposé le thème et fondé les principes méthodologiques.

Qu’il me soit permis, au nom de tous ceux qui ont eu le privilège de travailler avec lui, notamment au sein de cette commission, de redire combien son intuition, la richesse de ses analyses, la pertinence de ses synthèses et, par-dessus tout, son sens de l’humain, nous ont marqués et combien il nous manque aujourd’hui.

*Philippe DUVAL
Inspecteur général de l’Education nationale
Président de la commission*

juin 2000

SOMMAIRE

| | pages |
|---|-----------|
| 1 - Objectifs, thèmes et méthodologie de l'étude | 6 |
| 2 - Les contextes régional, départemental et local | 8 |
| 2.1 - données générales | |
| 2.2 - les politiques régionales en matière d'éducation | |
| 2.3 - les politiques des départements vis-à-vis des collèges | |
| 2.4 - l'attitude des municipalités à l'égard des établissements scolaires du second degré | |
| 3 - La démarche de projet dans les académies | 16 |
| 3.1 - les politiques académiques en matière de projets d'établissement | |
| 3.2 - l'accompagnement académique de la démarche des établissements | |
| 3.3 - les projets d'établissement | |
| 4 - Les politiques et les pratiques des collectivités territoriales et locales en matière de projets d'établissement | 22 |
| 4.1 - une implication faible des collectivités territoriales et locales au stade de l'élaboration des projets d'établissement | |
| 4.2 - une très grande hétérogénéité des politiques et des pratiques des différentes collectivités, dans leur concours à la mise en oeuvre des projets d'établissement | |
| - un partenariat régional inégal | |
| - des interventions ponctuelles et ciblées des conseils généraux | |
| - une participation conjoncturelle des municipalités | |
| - des coopérations organisées entre collectivités, encore exceptionnelles | |

- 4.3 - le suivi et l'évaluation des projets par les collectivités :
une pratique encore rare

5 - Points-clés et recommandations

31

- 5.1 - le projet d'établissement : des démarches hétérogènes qui réclament une impulsion nouvelle
- 5.2 - le contexte et les acteurs locaux : une place et un rôle encore mal appréhendés
- 5.3 - l'accompagnement : une fonction inhérente à la démarche de projet
- 5.4 - la communication : une exigence du dialogue entre les collectivités et les établissements
- 5.5 - les rapports avec les collectivités : le rôle déterminant des chefs d'établissement
- 5.6 - la validation en amont des projets d'établissement : une garantie
- 5.7 - la contractualisation : vecteur pertinent de l'autonomie de l'établissement
- 5.8 - les compétences déléguées aux collectivités : une ligne de partage sensible
- 5.9 - les compétences partagées entre l'État et les collectivités : des complémentarités à développer
- 5.10 - des moyens consentis par les collectivités territoriales, dont l'utilisation pourrait être optimisée
- 5.11 - l'évaluation : un outil indispensable

Annexe

42

Ont participé à cette étude :

Philippe DUVAL

Philippe DUBREUIL

Sonia HENRICH

Françoise HOSTALIER

Christine SAINT-MARC

DÉCENTRALISATION ET PROJET D'ÉTABLISSEMENT

La place des collectivités territoriales et locales dans la conception et la mise en œuvre des projets d'établissement

1 - OBJECTIFS, THÈMES ET MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

La mise en oeuvre progressive, depuis une douzaine d'années, des textes relatifs à la décentralisation a plus ou moins fortement influencé notre système éducatif et conduit à des adaptations de ses procédures de décision, comme de ses modes de fonctionnement. Au-delà des évolutions institutionnelles prévues par les textes successifs (loi du 20.07.83, décret du 30.08.85, loi d'orientation de 89, décret du 31.10.90, loi du 20.12.93) des transformations souvent profondes se sont opérées dans l'approche et le traitement des problèmes d'éducation ainsi que dans les comportements, tant aux niveaux régional, académique ou départemental, qu'à l'échelon local, dans les communes ou les établissements.

De fait, décentralisation et déconcentration sont intimement liées et la décentralisation voulue en matière d'éducation a exigé, et exigera encore, des adaptations dans l'exercice du pouvoir déconcentré. Il semble donc nécessaire, aujourd'hui, de réaliser un travail de synthèse dans un certain nombre de domaines, afin d'établir un état de la situation, de mesurer les effets induits et d'en dégager de nouvelles orientations pour la conduite d'une politique éducative régionalisée qui doit aussi, tout à la fois, respecter une cohérence d'ensemble au niveau national et contribuer au développement local dans un contexte européen.

Les effets de la décentralisation sont sensibles à deux niveaux : d'une part, au niveau académique où elle induit des politiques, des mécanismes de décision en matière de cartes des formations et des pratiques, très variables d'une région à l'autre, d'autre part, au niveau local, où la dévolution de compétences aux collectivités a eu, souvent, des incidences fortes au regard des structures, du rôle des acteurs ou du rôle même de l'EPL dans son environnement.

A cet égard, le projet d'établissement, prévu par l'article 2.1 nouveau introduit par le décret du 31.10.90 modifiant le décret de 85, constitue un élément central de la problématique décentralisation-déconcentration. C'est donc, prioritairement, à une observation de la manière dont les collectivités accompagnent les projets d'établissement, que s'est consacrée la commission "Décentralisation et enseignement", ces deux dernières années.

Son observation a principalement porté sur :

- l'esprit dans lequel le projet d'établissement est conçu et réalisé, ainsi que sur la notion de "démarche de projet",

- ses dimensions éducative, pédagogique, économique, sociale,
- les modalités de son élaboration et de sa mise en oeuvre,
- les modes d'évaluation adoptés aux différents stades de sa conduite,
- la manière dont les collectivités (voire d'autres partenaires économiques ou sociaux) s'associent à un projet d'établissement, avec le souci d'identifier ce qu'est, ou ce que doit être le rôle régulateur de l'État dans cette démarche.

L'étude qui a porté sur tous les types d'établissement du second degré a, d'une part, été réalisée sur la base d'un protocole d'enquête préétabli, dans six académies (Bordeaux, Caen, Lille, Lyon, Reims et Rouen) à l'occasion de réunions de travail auxquelles ont participé :

- les recteurs et leurs collaborateurs directs (conseillers techniques, IPR-EVS, IA-DSDEN, responsables de divisions rectorales, ...),
- des chefs d'établissement dont le choix et la constitution de l'échantillon était laissés à l'initiative de chaque recteur,
- des représentants des différentes collectivités territoriales et locales (présidents de conseils ou de commissions de conseils régionaux et de conseils généraux, directeurs de services régionaux, maires, etc.).

Les informations rassemblées dans les académies retenues pour cette phase d'étude, ont, d'autre part, été complétées pour établir ce rapport par :

- des informations recueillies à l'occasion d'un colloque organisé à l'initiative de l'académie de la Corse en novembre 1997, sur le thème " 15 ans de décentralisation en Corse en matière d'éducation " ; colloque auquel participait un représentant de la commission et qui réunissait autour du recteur, les services académiques, l'ensemble des chefs d'établissement du second degré, l'université, des représentants des autres services extérieurs de l'État et des représentants de la collectivité territoriale de Corse,
- un certain nombre d'observations faites par les membres de la commission, à l'occasion de visites dans des académies autres que les six académies faisant l'objet d'une étude systématique,
- un entretien sur le thème du rôle des collectivités locales en matière d'éducation (au-delà du problème de l'enseignement primaire) avec le président de l'Association des maires de France.

La trame de questionnement préalablement élaborée par la commission et utilisée pour conduire cette étude, figure en annexe.

2 - LES CONTEXTES RÉGIONAL, DÉPARTEMENTAL ET LOCAL

2.1 - données générales

Les 7 académies constituant la base principale d'observation sont situées dans 7 régions et recouvrent 21 départements.

Outre le fait que l'une de ces régions compte deux académies, il faut noter que leur taille, leurs activités ou leur poids économique respectifs sont très divers et que les caractéristiques propres à chacune d'elles ne sont pas sans incidences sur l'approche des problèmes d'éducation, la volonté, les orientations, la politique ou les pratiques en ce domaine, des conseils régionaux.

Le tableau ci-dessous donne un exemple de cette diversité :

| Régions | Nombre de départements | Population | Agriculture* | Secteur industriel* | Activités tertiaires* |
|--------------------------|------------------------|------------|--------------|---------------------|-----------------------|
| Aquitaine | 5 | 2 877 000 | 12,5 % | 19,8 % | 59,5 % |
| Corse | 2 | 250 000 | 10,7 % | 7,5 % | 73,5 % |
| Nord-Pas-de-Calais | 2 | 3 965 000 | 4,5 % | 29 % | 59,5 % |
| Rhône-Alpes (acad. Lyon) | 8 (3) | 5 351 000 | 4,9 % | 27,4 % | 60,5 % |
| Champagne-Ardenne | 4 | 1 348 000 | 10,4 % | 27 % | 56 % |
| Basse-Normandie | 3 | 1 391 000 | 15 % | 22,2 % | 55,6 % |
| Haute-Normandie | 2 | 1 737 000 | 5,4 % | 28,3 % | 59,1 % |

* Part du secteur dans l'emploi régional, à comparer avec les moyennes nationales :

- agriculture : 6,8%
- secteur industriel : 22,9 %
- activités tertiaires : 63,4/3 %

Les départements eux-mêmes présentent aussi des caractéristiques très variées et des différences importantes, à l'intérieur même d'une région donnée : des départements à forte densité de population et à forte densité scolaire et des départements à faible densité, des départements ruraux moyennement urbanisés et des départements très urbanisés ou dans lesquels la majorité de la population est concentrée sur une ou deux agglomérations, des départements plus agricoles et des départements très industrialisés. Ici encore il convient de garder en mémoire ces caractéristiques, car elles sont également des facteurs déterminants des politiques

en matière d'éducation et des attitudes vis-à-vis des établissements, des conseils généraux d'abord, mais aussi des conseils régionaux et des municipalités.

Le nombre total d'établissements scolaires publics du second degré dans les académies concernées est de 1948, répartis comme suit :

| Académies | 1 ^{er} cycle | 2d cycle général et technologique | 2d cycle professionnel | TOTAL 2d degré |
|--------------|-----------------------|---|---------------------------|-------------------|
| Bordeaux | 244 | 69 | 62 | 375 |
| Caen | 152 | 44 | 23 | 219 |
| Corse | 28 | 8 | 4 | 40 |
| Lille | 332 | 84 | 105 | 521 |
| Lyon | 206 | 67 | 60 | 333 |
| Reims | 144 | 38 | 31 | 213 |
| Rouen | 166 | 49 | 32 | 247 |
| TOTAL | 1272 | 359 | 317 | 1948 |

Source : Centre de documentation de la DP&D

Remarque :

ces deux séries de données présentent une image utile, mais simplifiée, des réalités régionales observées. Il convient donc de se garder de rechercher des corrélations étroites entre elles : le premier tableau donne quelques grandes caractéristiques des économies régionales, des débouchés locaux possibles pour les jeunes et d'un environnement économique dont doit tenir compte un projet d'établissement ; il n'explique pas le second dans l'analyse duquel entrent des variables comme la taille des établissements, la densité de population ou le poids de l'enseignement privé.

2.2 - les politiques régionales en matière d'éducation

Le constat qui s'impose d'entrée de jeu est la diversité des situations résultant de la compréhension ou de l'interprétation et, partant, de la mise en œuvre par les conseils régionaux, des lois de décentralisation et des textes d'application relatifs à l'éducation. L'échantillon observé donne une image du " spectre " des politiques et des pratiques régionales : le transfert de compétences peut ainsi être vécu par certaines Régions de façon quasi passive, comme une simple obligation découlant de la loi, alors que d'autres à l'opposé, le vivent comme une opportunité d'intervention directe sur l'organisation, mais aussi la fonction (et les orientations) du système éducatif et comme une occasion de régionaliser, en quelque sorte, la politique éducative. Entre ces deux approches, les Régions s'investissent à des degrés très divers dans l'exercice des compétences qui leur sont déléguées et dans le soutien à l'action éducative.

L'appréciation de leur volonté politique et de leur degré d'investissement dans le domaine éducatif ne permet pas, toutefois, de les classer selon une sorte de typologie bien déterminée, dans la mesure où les différents interlocuteurs rencontrés

dans une académie donnent parfois une vision très contrastée de cette volonté politique de la collectivité territoriale et de ses effets en matière d'éducation : pour les uns il s'agira d'une attitude volontariste, pour d'autres elle s'apparentera plus à une attitude conjoncturelle, pour d'autres encore elle ne répondrait pas aux vrais enjeux.

Sous ces réserves, on peut dire que d'une manière générale, les conseils régionaux exercent normalement les compétences qui leur ont été déléguées par les textes de décentralisation, en matière d'élaboration de schémas de formation, comme en matière de gestion du patrimoine (on notera à cette occasion la particularité de la Corse dont l'Assemblée territoriale a en charge non seulement les lycées, mais aussi les collèges). Les différences que l'on peut constater dans cet exercice de compétences déléguées, résident en fait dans l'existence et la mise en œuvre d'un projet régional plus ou moins affirmé.

Les politiques dans le domaine éducatif sont, de ce fait, variables d'une Région à l'autre, mais elles sont aussi caractérisées par quelques grands traits communs (à toutes pour certains, à plusieurs d'entre elles pour d'autres). On constate ainsi que :

- d'une manière générale, les Régions font prioritairement porter leur effort sur la rénovation et la construction des lycées. En matière immobilière, elles ne se contentent cependant pas toutes d'être simplement, dans le cadre des schémas régionaux qu'elles ont adoptés, des gestionnaires ou des bailleurs de fonds et le projet politique qui sous-tend leur action dans le domaine éducatif, influence largement leur manière d'approcher et de traiter cette question. L'une d'entre elles affirme ainsi, sa volonté de " reconfigurer " les lycées, en retraitant le bâti non seulement pour l'adapter à la population scolaire des années 2000, mais encore à la population toute entière, notamment en ouvrant les constructions à la ville ou au quartier (salles de spectacle, salles de sport, école ouverte en été), ou en faisant des lycées, des lieux-ressources pour la formation tout au long de la vie (formation initiale, formation d'adultes, apprentissage) ;

- la convergence de vues et la bonne entente qui peuvent régner entre l'État et une Région ne doivent cependant pas masquer des divergences dans les démarches, comme dans les constats :

- . ainsi les Régions s'estiment parfois gênées dans leur action par une carte des formations en évolution constante et par les risques d'inadéquation que ceci entraîne, compte tenu du décalage inévitable qui existe entre l'estimation des besoins et la réalisation des moyens correspondants,

- . en outre l'application rapide de directives ministérielles en matière d'équipement pédagogique, n'est pas toujours sans leur poser problème,

- . par ailleurs, l'approche de la carte scolaire par un rectorat n'est pas toujours convergente avec l'approche de l'institution régionale " à laquelle il revient ", comme l'affirme avec force l'une d'elles, " de veiller à l'aménagement du territoire ",

. a contrario, lorsqu'une Région n'affiche pas clairement de projet global de développement, il est difficile pour l'éducation nationale de dire comment elle pourrait l'accompagner dans la conduite de ce projet ;

- les élus ne semblent pas toujours avoir des connaissances actualisées en matière d'éducation (d'où le poids " politique " de l'administration régionale) et il y a une certaine difficulté à faire évoluer nombre d'entre eux, sur des questions qu'ils " croient connaître " ou qui " n'ont pas compris que les lycéens de l'an 2000 ne sont pas les lycéens des années 50 ou 70 " ;

- une partie des élus régionaux ne se mobilise réellement sur les problèmes d'éducation qu'en cas de " crise ", ou sur des questions de sécurité ;

- les effets de l'action régionale ne sont pas toujours à la hauteur des ambitions déclarées, dans la mesure où elle est parfois entravée par des procédures de décision et des modes de fonctionnement de l'administration territoriale inadaptés ou de peu d'efficacité : une académie fait ainsi remarquer que les interlocuteurs politiques sont relativement absents des établissements (en réalité, peu de conseillers régionaux siègent dans les conseils d'administration) et que les fonctionnaires territoriaux se retranchent derrière les décisions des Bureaux ou des commissions ; ailleurs, et plus généralement, on constate que dans le quotidien, le désintérêt ou l'indisponibilité des élus laisse plutôt le champ libre aux services de l'administration régionale.

Ces dernières observations, en particulier, posent d'ailleurs la question de la place et du rôle de l'élu représentant de la collectivité territoriale au sein du conseil d'administration de l'EPL : est-il porteur de la politique régionale devant ce conseil ; est-il parallèlement porteur du projet de l'EPL au sein du conseil régional ?

Par rapport aux situations " médianes " que caractérisent les quelques traits qui précèdent, on a pu observer deux situations particulières :

- la première est illustrée par une Région dans laquelle il ne semble pas y avoir de projet régional en matière d'éducation, clairement défini. Cet état de fait paraît d'ailleurs corroboré par l'attitude des lycées qui se déclarent dans l'ensemble satisfaits de l'accueil de leurs demandes de rénovation et d'équipement, mais dont apparemment aucun ne parle de s'inscrire dans un projet régional.

Il semblerait toutefois, aujourd'hui, que la collectivité de rattachement en question " cherche à se positionner par rapport au domaine pédagogique et sollicite les établissements ", mais c'est encore " sur des projets partiels, sans que le lien soit jamais fait avec un projet d'ensemble ". Elle a ainsi pris deux initiatives spécifiques qui illustrent cette démarche : la mise en place d'actions de soutien scolaire en lycée (mal comprise parfois par les établissements qui les ont utilisées pour compléter leur DGH) et l'aide aux techniques de recherche d'emploi en LP, action pour laquelle les établissements ont souvent présenté des projets intéressants. Elle intervient parallèlement, sur proposition du rectorat dans une action pour améliorer l'apprentissage des langues et l'équipement des établissements dans le domaine des TICE (établissements

dont par contre il ne semble pas qu'ils aient de véritable projet pédagogique dans ce domaine) ;

- la seconde situation " extrême " est représentée par une autre Région qui a très vite investi, à la limite de ses compétences, le domaine éducatif. Or, si les situations extrêmes méritent toute l'attention, une attention plus particulière encore doit être portée à l'" hyper-activité " de certains conseils régionaux. Il n'est donc pas inutile de décrire ici brièvement, à titre d'exemple de ce type d'attitude, ce que sont la politique et les pratiques de cette Région.

Lors de l'actualisation du schéma régional des formations, le Conseil régional en question a adopté en 1991, des propositions insistant sur l'orientation, la vie au lycée, l'alternance et l'autonomie des établissements et il a mis en place à partir de l'année scolaire 91-92, des moyens financiers destinés aux collèges et aux lycées et consacrés à des actions de soutien scolaire et d'aide méthodologique, des actions éducatives visant à susciter une participation active des élèves en dehors des horaires scolaires, des échanges scolaires dans le cadre d'un partenariat avec un établissement d'un pays européen ou méditerranéen ; ces actions ont été complétées à partir de 1992, par la mise en oeuvre en partenariat avec l'Education nationale, d'un plan (en majeure partie à destination des collégiens) pour l'orientation professionnelle.

A l'issue de l'évaluation faite en 1995 à la demande de la Région par un cabinet de consultants, le Conseil régional a adopté en juin 1996 de nouvelles orientations : " donner la priorité à l'orientation et à l'insertion professionnelle, rechercher de nouvelles voies pour le soutien scolaire, en privilégiant les actions dans les établissements les moins favorisés notamment ceux classés en ZEP ou situés dans les zones difficiles, développer les " habiletés sociales " et l'ouverture des élèves (esprit d'entreprendre, citoyenneté, culture, environnement, santé), aménager le rythme de fonctionnement des établissements, favoriser par des contrats pluriannuels la cohérence entre les actions financées par la Région et le projet d'établissement, contribuer au financement d'aménagements spécifiques en vue de l'amélioration de la vie scolaire, accompagner la relance de l'action régionale par une aide aux échanges d'expériences pédagogiques entre établissements ".

Ces nouvelles orientations ont été assorties de nouvelles modalités d'instruction des dossiers des établissements aux termes desquelles :

- " ne sont financées que des actions intégrées dans le projet d'établissement ",
- " les propositions des établissements feront l'objet d'une validation associant élus régionaux et acteurs du monde de la formation, au sein d'un comité technique auquel sont appelés à siéger deux représentants du recteur ".

2.3 - les politiques des départements vis-à-vis des collèges

Les conseils généraux sont dans l'ensemble prioritairement engagés (parfois lourdement) dans la maintenance, la réhabilitation des établissements et la construction de nouveaux collèges.

Parallèlement à ce volet essentiel de leur action, ils consacrent tous (à l'exception d'un département de l'échantillon qui semble, jusqu'à présent, s'être plutôt comporté en gestionnaire de collèges que comme partie prenante à l'élaboration d'une politique éducative) une part importante du budget départemental à des interventions de soutien à l'action éducative. Ces interventions sont pour l'essentiel réalisées dans le cadre de priorités, fixées par chaque assemblée départementale et dans des domaines prédéterminés aussi divers que :

- les services périscolaires (transports, aide sociale, aide aux élèves boursiers, restauration scolaire),
- le sport,
- l'accès à la culture,
- l'orientation des élèves,
- l'éducation à l'environnement, à la sécurité routière, à la citoyenneté, etc.
- l'équipement informatique des établissements,
- le soutien scolaire.

Toutefois, ces aides n'ont pas la même importance d'un département à l'autre et des responsables académiques se demandent si les disparités constatées ne risquent pas, en fait, de renforcer les inégalités à l'intérieur d'une même académie et d'altérer, d'une certaine façon, la notion même d'éducation nationale. Il n'est pas inutile de remarquer, par contre, que ces interventions sont sous-tendues, dans certains départements, par une logique "égalitaire" et par la volonté de ne pas favoriser un établissement par rapport à un autre (deux départements d'une académie notamment, en font un des premiers principes de leur action).

Il convient par ailleurs de souligner l'importance de l'effort consenti dans une majorité de départements, à l'équipement informatique des établissements. Or, cette situation n'est pas toujours sans poser problème, dans la mesure où la volonté de modernisation des établissements exprimée par les conseils généraux se trouve conditionnée (sinon limitée) par l'aptitude de ces établissements à en assurer la bonne marche et la maintenance ; dans la mesure également, où les matériels sont mal utilisés ou sous-utilisés parce qu'inadaptés aux besoins des établissements.

Hormis cette question évoquée à plusieurs reprises, il n'est pas, dans l'ensemble, fait état de réelles difficultés de relations avec les collectivités de rattachement et l'on assiste même dans quelques départements à une coopération active entre les services de l'État et les services départementaux (participation à la formation des chefs d'établissement, réflexion conjointe sur l'avenir des filières technologiques en

lycée pour améliorer l'orientation des élèves à l'issue du collège, etc.). Cette coopération procède d'ailleurs dans un des départements observés, d'un état d'esprit nouveau : à l'issue d'une période de négociations avec le conseil général, la démarche adoptée fait aujourd'hui de l'inspection académique, autrefois service "solliciteur", un service "sollicité" comme force de propositions.

On peut dire enfin que, tous départements confondus, les élus sont plus présents et plus actifs dans les collèges que ne le sont les représentants des conseils régionaux dans les lycées.

2.4 - l'attitude des municipalités à l'égard des établissements scolaires du second degré

Si les collèges et les lycées font partie intégrante de la vie locale et à ce titre ont des rapports avec les municipalités, ces dernières n'assurant aucune tutelle n'ont pas de relations systématisées avec eux. C'est donc de façon occasionnelle qu'on a pu rencontrer des municipalités qui apportaient leur concours, conjointement à une collectivité territoriale, au fonctionnement et au développement d'un certain nombre d'activités pédagogiques d'un établissement de leur ressort. Cette attitude relève d'ailleurs souvent d'une tradition locale ou tient à une forte participation des enseignants à la vie locale, que l'on constate dans certaines régions.

On constate également que les municipalités d'une certaine importance (chefs-lieux, villes d'"influence" historique, culturelle, économique, ...) apportent une aide aux établissements secondaires, dans la mesure où il peuvent être des vecteurs de la politique municipale : il s'agira dans ce cas, aussi bien d'un établissement de "prestige" dont la présence contribue à l'image de la ville, que d'un établissement dont on attend qu'il joue une fonction de régulation ou de remédiation vis-à-vis de problèmes, notamment sociaux, qui rendent "sensible" sa zone d'implantation.

Il peut même arriver qu'une municipalité prête son concours financier à la rénovation immobilière d'un établissement, en relais du financement ultérieur de la collectivité de rattachement.

Un certain nombre de communes apportent en outre, des aides complémentaires aux collèges, par l'intermédiaire des Districts, (par exemple : aide aux études du soir ou au développement des sciences dans l'un d'eux) ou par l'intermédiaire des SIVOM (aide sociale et équipements sportifs dans un canton).

Il convient toutefois de remarquer que lorsque des collectivités locales s'investissent fortement dans le soutien d'un établissement secondaire, leur attitude est parfois ressentie par les personnels de cet établissement, comme une "ingérence" dans l'action éducative, mais qu'à l'inverse ces collectivités regrettent bien souvent l'absence de disponibilités des locaux en dehors des périodes scolaires.

3 - LA DÉMARCHE DE PROJET DANS LES ACADÉMIES

3.1 - les politiques académiques en matière de projets d'établissement

Initiés par le décret du 31.10.90 modifiant le décret de 85, les projets d'établissement ont progressivement évolué au fil des années. Dans la plupart des académies, ils étaient, à l'origine, beaucoup plus conçus dans une approche culturelle, dans la logique des PAE, et comme une accumulation de plans d'actions destinés à obtenir

des financements complémentaires, que structurés dans une stratégie éducative globale de l'établissement.

À la première génération de projets a succédé, depuis trois à cinq ans selon les académies, une deuxième génération, fruit d'une volonté politique des recteurs de relancer une démarche (dont l'un d'eux dira qu'elle s'était "dans l'ensemble progressivement ensablée, malgré quelques réussites exemplaires"). La diminution des crédits consacrés aux actions pédagogiques ainsi que le souhait de certaines collectivités territoriales de rattachement, ont parallèlement, conduit à faire évoluer la démarche en inscrivant le travail dans la durée, afin de tendre à partir d'une analyse stratégique (environnement, objectifs, moyens) vers des projets globaux sur plusieurs années.

Mais, globalement, cette évolution dans la conception du projet et la démarche d'élaboration a été différente selon qu'il s'est agi des collèges ou des lycées. Ainsi, concernant les collèges, la logique des PAE ou du catalogue d'actions se concluant par la présentation d'une facture, a été abandonnée dans de nombreux départements, et a été remplacée par une démarche de projet consistant à décrire la politique de l'établissement, dans un contexte et un environnement donnés et utilisant le mieux possible les moyens affectés au collège, l'accent étant mis sur le volet pédagogique. Dans le même temps, l'évolution des projets des lycées prenait une orientation différente, ces derniers présentant surtout des projets de structures, de développement des formations, de créations d'options. Si cette évolution a souvent été engagée, au départ, dans un esprit de concurrence entre établissements, la démarche s'appuie désormais dans la majorité des académies, sur des logiques de bassin et se conduit, beaucoup plus, dans un esprit de complémentarité. On remarquera toutefois que dans ce domaine, ce sont les lycées dispensant des formations technologiques et professionnelles qui sont les plus concernés.

Les projets sont ainsi appelés à mieux prendre en compte la demande économique et sociale de l'environnement, et les politiques académiques, dont la dynamique de projet d'établissement constitue souvent, maintenant, un élément fort, visent à permettre aux établissements d'utiliser pleinement leur autonomie, et aux chefs d'établissements d'exercer pleinement leurs responsabilités. Cette nouvelle approche est plus particulièrement caractérisée :

- par une académie dans laquelle il sera désormais demandé aux chefs d'établissement de rencontrer systématiquement les partenaires économiques (artisans, PME-PMI, entreprises) et sociaux avant de proposer toute nouvelle voie de formation initiale ou continue,
- ou par une autre académie dans laquelle la relance de la démarche doit être l'occasion d'introduire ou de renforcer la dimension partenariat avec les collectivités, dans la mesure où il convient, en effet, de " ne pas oublier que les collectivités territoriales et locales sont par principe des collectivités publiques et qu'à ce titre, elles sont porteuses de l'intérêt local mais aussi, comme l'État, de l'intérêt général ".

Les notions de décentralisation et de déconcentration sont ainsi intimement liées car l'éducation nationale, par les décisions qu'elle prend avec les collectivités territoriales en matière de formations techniques, professionnelles, de cartes de langues ou d'options, participe à l'aménagement du territoire mais aussi, bien au-delà, au développement local.

Les académies et les établissements, en proposant une bonne définition des bassins de formation et des projets d'établissement intégrés, ont donc un rôle essentiel à tenir pour conduire une politique cohérente de l'ensemble. On constate, en effet, très souvent l'importance que prend parallèlement, la notion de bassin de formation dans les réflexions : il est largement considéré comme le cadre fonctionnel efficace d'élaboration des projets, la référence et le niveau auquel on peut, en particulier, fournir aux établissements le maximum de renseignements pour "répondre aux besoins locaux, autour d'une réalité éducative". Les établissements acquièrent progressivement une culture de bassin de formation et la réflexion inter-établissements conduite dans plusieurs académies, permet à chacun d'eux de se situer par rapport aux autres et de réguler la concurrence à l'intérieur du bassin (ceci étant toutefois, sans doute, plus une réalité pour les établissements dispensant des formations technologiques et professionnelles que pour les établissements d'enseignement général).

Il n'est pas inutile de signaler à cette occasion la place respective donnée par les différents protagonistes au bassin de formation et au bassin d'emploi :

- dans deux des académies observées, il y a convergence complète des deux notions, puisque la politique académique s'appuie sur des entités dont le découpage permet la superposition des deux approches : les bassins de formation et d'emploi (BFE) dans l'une, les réseaux d'unités d'enseignement (RUE) dans l'autre ;
- une Région, quant à elle, reconnaît le bassin de formation pour la formation initiale mais s'appuie sur le bassin d'emploi en formation continue ;
- les autres collectivités ne raisonnent pas forcément en termes de bassin et lorsqu'elles le font, c'est plutôt en référence au bassin d'emploi.

Cette diversité des approches pose, d'ailleurs, à l'évidence la question d'une réflexion englobant la formation initiale, l'apprentissage et la formation continue. Ceci permettrait d'éviter la situation constatée dans un lycée, où la réflexion associe tous les niveaux de formation à l'intérieur d'une même filière, mais où le projet d'établissement n'intègre pas encore formation initiale, apprentissage et formation continue, alors même que cet établissement a un C.F.A. et représente 95% de l'activité de son GRETA.

La contractualisation entre le recteur et les établissements autour de leurs projets est de plus en plus considérée comme une composante de la démarche. Conçue, selon la définition qu'en donne une académie, "comme un outil d'anticipation de gestion, de globalisation des moyens attribués aux établissements et d'engagement pluriannuel qui permettent l'accomplissement d'une politique prospective", elle est affichée dans la majorité des académies, comme un objectif de la politique

académique elle-même. Elle fait parfois, en outre, clairement référence à l'idée de partenariat : le contrat n'est pas uniquement bilatéral ; il peut être trilatéral et associer la collectivité de rattachement, si le projet comporte des aspects induisant par exemple des restructurations ou des aménagements de locaux. La contractualisation donne, de la sorte, une autre dimension à la participation de la collectivité, reconnue comme partie prenante active à la réalisation du projet d'établissement.

Pour les chefs d'établissements, la perspective de la contractualisation avec le recteur, est souvent perçue comme un élément moteur de la démarche de projet lorsqu'elle fonctionne, ou comme un moyen facilitateur de sa relance ; elle est même ressentie par certains comme une nécessité, voire une sécurité notamment vis-à-vis des collectivités territoriales ou locales.

On notera néanmoins que si l'élaboration et la prise en compte des projets d'établissement constituent un des éléments forts de plusieurs politiques académiques, on a pu observer que la mise en œuvre de ces politiques semblait très dépendante de l'appropriation de la démarche par les chefs d'établissement ou de leur volonté. On a également remarqué, plus particulièrement sur une académie, qu'elle était très différenciée en fonction des démarches adoptées par les IA-DSDEN, au niveau des départements.

Nonobstant ces différentes observations, il est clair qu'un projet d'établissement n'a de sens que s'il s'inscrit, d'abord, dans un projet académique clairement affiché et impulsé.

3.2 - l'accompagnement académique de la démarche des établissements

Variable selon les académies, l'accompagnement peut prendre essentiellement trois formes : la formation, le conseil (au travers, le cas échéant de structures d'appui spécifiques), des outils.

- la formation

La plupart des académies ont mis en œuvre (ou ont en projet) des actions de formation. Fondées sur la dynamique de projet, elles s'adressent essentiellement pour l'instant aux équipes de direction des établissements. Elles peuvent être complétées (on l'a observé dans une académie) par une phase préalable à l'élaboration des projets, de réflexion et de débats avec les chefs d'établissement, destinée à mieux appréhender les demandes de fond et de méthode.

- le conseil

Des pratiques diverses sont mises en œuvre dans ce domaine. On retiendra à titre d'illustration trois exemples :

- premier exemple : la démarche va de la formation des chefs d'établissement jusqu'à une pré-écriture du document final, avec eux individuellement (ce qui,

au-delà de l'obligation d'agir dans laquelle elles sont ainsi placées, peut poser la question du degré de liberté des équipes pédagogiques et de l'autonomie de l'établissement) ;

- deuxième exemple : l'ensemble de la démarche est confiée à un comité de pilotage qui en fixe les grandes orientations, en détermine les modalités pratiques, harmonise les démarches, procède si nécessaire aux arbitrages et coordonne l'activité de groupes d'experts-évaluateurs. Ces instances associent en particulier à leurs travaux des experts du Conseil régional et du Conseil général concerné (mais on doit souligner la faible participation des corps d'inspection à ces travaux). Dans certains bassins, les groupes ont établi a priori un canevas d'orientation suggéré aux établissements ;

- troisième exemple : des cellules d'évaluation sont créées au plan départemental et académique pour analyser et rendre lisibles les différentes politiques et les différents projets.

Ceci ne va pas toutefois sans difficulté : des “ blocages ” se sont parfois manifestés notamment au niveau des chefs d'établissement dont certains redoutent un regard sur leurs pratiques et une “ évaluation déguisée ”.

- les outils

Ici encore ils sont très variables, selon les académies et selon la vocation qui leur est attachée :

- outils pratiques élaborés en fonction des demandes des établissements,
- outils prédéfinis, conçus (en liaison avec les services du Conseil régional dans une académie) comme les instruments d'une démarche académique harmonisée, applicables à tous les établissements et constituant pour chacun d'eux un véritable tableau de bord et de pilotage.

3.3 - les projets d'établissement

Les projets d'établissement ont déjà fait l'objet de nombreuses analyses. On se bornera ici à rappeler quelques observations faites à l'occasion de cette étude.

Plus conçus à l'origine dans la continuité des PAE, beaucoup de projets de la première génération s'inscrivaient dans une dimension culturelle et socio-éducative, plus que pédagogique. Ils ont aujourd'hui, pour la majorité d'entre eux, acquis une dimension pédagogique (même si dans certaines académies ou dans certains “ territoires ” la dimension socioculturelle reste prégnante).

Il faut toutefois constater que la dimension développement local est encore absente de la très grande majorité des projets d'établissement.

Les chefs d'établissement n'en demeurent pas moins attentifs à la signification du projet et à ce que doit être son contenu :

- “ le projet d'établissement est un instrument de pilotage”,
- “ le projet est un outil d'autonomie à travers le référent qu'il constitue ”,
- “ le projet doit permettre de dégager des axes forts, lisibles par les élèves, les parents et les collectivités ”,
- “ le projet est un instrument de développement local au service d'une population locale qui a ses besoins propres ”.

Certains d'entre eux ajoutent en outre que formation initiale, apprentissage, mission d'insertion et formation continue des adultes font partie intégrante des missions des EPLE et qu'à ce titre ils doivent faire également partie intégrante du projet d'établissement. Les expériences en cours dans une des académies de l'échantillon (et qu'il a été proposé d'étendre au titre du programme NouvelleS ChanceS) en sont un exemple caractéristique.

Plusieurs observations doivent, au-delà de ce constat, retenir l'attention :

- pour positive qu'elle soit, cette évolution de la conception du projet d'établissement ne s'est pas toujours accompagnée d'une réflexion sur le volet pédagogique proprement dit, qui reste dans les projets des lycées beaucoup moins développé que dans ceux des collèges. Cette distinction entre collèges et lycées dans l'évolution des projets doit être soulignée : elle permet de mieux comprendre les différences de participation entre conseils régionaux et conseils généraux, telles qu'elles sont décrites dans le chapitre suivant ;
- le degré d'existence réelle du projet est très variable d'une académie à l'autre et au sein d'une même académie, d'un établissement à l'autre. La relance annoncée par une académie est ainsi largement fondée sur le constat que la démarche de projet proprement dite a progressivement disparu : dire aujourd'hui qu'il y a des projets d'établissement signifie seulement, dans de nombreux cas, qu'il y a des documents. Quels que soient ses objectifs et son contenu, le projet n'est en effet plus ressenti comme une nécessité mais comme une épreuve imposée ou une série de documents de présentation d'actions pour lesquelles un financement est demandé ;
- alors que la démarche devrait aboutir à un projet global dont la base reste la réflexion pédagogique, on constate que les projets d'établissement ne sont que rarement encore, des projets de développement au sens plein du terme ;
- à l'exception de ceux qui travaillent en formation continue des adultes et sont de ce fait contraints d'avoir un “ projet d'entreprise ”, les chefs d'établissement n'ont pas de culture de projet et il n'est pas étonnant de les voir réclamer que l'institution engage une démarche pour accompagner leurs établissements dans la dynamique de projet.

4 - LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LOCALES EN MATIÈRE DE PROJET D'ÉTABLISSEMENT

4.1- une implication faible des collectivités territoriales et locales au stade de l'élaboration des projets d'établissement

D'une manière générale, même si les collectivités territoriales ou locales apportent (et ce pour certaines, de façon très significative) leur concours à la mise en œuvre des projets d'établissement, leur association directe à la démarche de projet proprement dite et à la réflexion qui préside à son élaboration, reste faible et ponctuelle : dans la majorité des cas, les collectivités observées ne prennent pas d'initiatives en matière de projet d'établissement et ne sont associées ni à la conception ni à l'élaboration des projets, sauf dans des cas très exceptionnels. On

retiendra cependant deux exceptions à cette attitude : celle d'un conseil régional dont on a déjà évoqué la politique éducative volontariste qu'il mène de longue date ; le cas plus récent d'une Région qui, dans le cadre d'une démarche conjointe avec les autorités académiques, vient de mettre en place pour la période 1999-2002 des "contrats régionaux de développement des lycées", sur la base d'une validation des "projets de développement" des établissements volontaires, prenant en compte les orientations nationales et régionales.

En dehors de ces situations encore particulières, et en l'absence d'une volonté politique à ce stade de la démarche, l'intervention des collectivités, de fait, ne répond généralement qu'à des exigences locales : un établissement difficile dans une zone sensible, un projet moteur d'une opération expérimentale intégrant moyens immobiliers, matériels et pédagogie, ou la sauvegarde d'un établissement menacé de fermeture.

Ce premier constat doit toutefois être nuancé : on observe, en effet, une tendance de plus en plus forte des collectivités à vouloir être autre chose que de simples bailleurs de fonds (notamment lorsqu'elles constatent l'inadaptation ou la mauvaise utilisation des moyens qui leur ont été demandés), de telle sorte qu'à défaut d'une participation directe, les critères d'intervention arrêtés par un Conseil régional, les priorités affichées par un Conseil général ou l'attitude d'une Municipalité vis-à-vis de tel ou tel établissement, influencent souvent le contenu des projets d'établissement.

L'intervention des collectivités à ce stade de la démarche n'est pas sans appeler, d'ailleurs, un certain nombre de remarques, sinon de réserves de la part de représentants de l'institution, voire d'usagers (parents ou élèves) qui manifestent certaines réticences à accepter que ces collectivités, agissant au nom d'une politique propre, se mêlent de pédagogie par le biais du financement d'opérations dont elles seraient les inspiratrices. Force est de constater en revanche, la faible implication des représentants des collectivités sur ce champ, dans les conseils d'administration des EPLE ; situation aggravée dans plusieurs académies par un taux relativement faible de participation des élus (principalement régionaux) aux réunions.

Estimant qu'une collectivité ne peut apporter opportunément des moyens à un établissement, que pour autant qu'elle connaît son projet éducatif et soucieux d'améliorer sa participation à la démarche, un Conseil régional suggère, d'ailleurs, d'instaurer, de façon formelle, un dialogue État/Collectivités sur le thème du projet d'établissement.

4.2 - Une très grande hétérogénéité des politiques et des pratiques des différents collectivités, dans leur concours à la mise en oeuvre des projets d'établissement

- un partenariat régional inégal

On a déjà souligné la diversité des politiques des conseils régionaux, résultant de leur compréhension ou de leur interprétation et, partant, de la mise en œuvre par

leurs soins, des lois de décentralisation et des textes d'application relatifs à l'éducation.

Il y a de fait une corrélation inévitable entre ces politiques générales et la nature, comme l'importance, du concours que les assemblées territoriales consentent aux établissements pour la conduite de leurs projets. Les pratiques régionales varient donc entre l'intervention ponctuelle et le soutien systématique (parfois sous conditions).

L'échantillon observé donne une bonne image du " spectre " des politiques et des pratiques régionales en matière de projets d'établissement. On en retiendra quelques grandes caractéristiques :

- on notera tout d'abord que l'aide des conseils régionaux, prioritairement destinée aux établissements du second cycle, n'est accordée que de façon assez exceptionnelle aux collèges ;

- dans les académies où les assemblées régionales, sollicitées pour aider à mettre en œuvre des projets d'établissement, ne s'intéressent, ni ne sont associées que rarement à leur conception et à leur élaboration, leurs interventions se font au coup par coup. Il s'agit d'ailleurs plus pour elles, en l'occurrence, de concourir au financement d'actions bien identifiées répondant à des priorités qu'elles ont elles-mêmes fixées (les actions culturelles, l'environnement, la culture scientifique, l'aide aux élèves en difficulté, ...) que de soutenir un projet d'établissement dans sa globalité. Ce mode de participation s'explique d'ailleurs, souvent, par la double préoccupation qu'expriment de nombreux projets d'établissement et par la double démarche dont ils procèdent : fondés globalement sur une réflexion pédagogique qu'attend d'eux l'institution, et parallèlement consommateurs de moyens ciblés, sollicités auprès des collectivités.

On peut remarquer, en outre, que cette situation est encore plus sensible dans les académies où il n'y a pas de projet régional en matière d'éducation, clairement défini ;

- certaines Régions inscrivent leurs interventions (même ponctuelles) en faveur des projets d'établissement, dans une logique de cohérence entre leurs propres projets de développement et certains enjeux nationaux. Des relations de partenariat entre les services académiques et les services régionaux se sont de la sorte renforcées et formalisées sur des domaines d'action nouveaux ou exemplaires.

Ainsi les instructions adressées aux préfets et aux recteurs, relatives à la mise en place du programme d'action gouvernementale " Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information " se sont traduites dans une académie, par un rapprochement des services de l'État et des collectivités territoriales sur le thème des projets d'établissement. Il a d'ailleurs été rappelé à cette occasion, que " les projets d'établissement et d'école doivent être au cœur de tous les plans de développement des TIC ", et l'utilisation du Fonds d'aide mis en place à l'appui de ce programme par la Caisse des Dépôts et Consignations, afin de

soutenir l'action des collectivités territoriales, est soumise à proposition du recteur ;

- il faut enfin souligner le cas particulier que représente une Région dont on a déjà mentionné la démarche " active " en matière d'éducation, car il a le mérite d'appeler l'attention sur une question de fond, sur laquelle il convient de s'arrêter un instant.

Il n'est pas inutile en effet de rappeler, ici, que le projet d'établissement est au centre des nouvelles orientations adoptées par le conseil régional en question dont la délibération précise dans son exposé des motifs que l'objectif poursuivi est de " réserver les soutiens de la Région à des actions explicitement intégrées dans les projets des établissements de formation et mieux inscrites dans les priorités régionales " et que " les modalités de relance (*de son action*) s'attachent avant tout à favoriser une dynamique de projets d'établissement ".

Or, cette convergence d'intérêts et cette volonté de coopération, affichées par une Région, ne doivent pas cacher que le problème le plus sensible réside précisément, à cet égard, dans le partage des compétences entre l'État et la collectivité territoriale et dans leurs rôles respectifs, dans la mise en oeuvre des projets d'établissement. De fait, la politique académique se trouve en l'occurrence confrontée à des interventions directes du Conseil régional dont on peut considérer qu'elles sont à la limite de ses compétences. Cette difficulté trouve son illustration, entre autres, dans les pratiques instaurées par le Recteur et dans sa volonté de faire évoluer les établissements vers des projets à trois ans, sous-tendue par l'idée d'une contractualisation au sein des bassins, d'une part, et l'orientation affichée par le Conseil régional qui souhaite " favoriser par des contrats pluriannuels la cohérence entre les actions (*de son programme*) et le projet d'établissement ", d'autre part.

Il y là, deux approches qui peuvent tout autant converger qu'entrer en concurrence ; ambiguïté que ne lève pas la rédaction de l'exposé des motifs déjà cité, qui précise de façon tout à fait explicite qu'" avec l'aide de la Région, l'établissement pourra faire appel à des consultants pour élaborer son projet, en assurer le suivi et l'évaluation ". Or, si aucun texte n'interdit un financement par une collectivité de tout ou partie d'un projet d'établissement, une des questions de fond est bien celle de sa validation : les actions proposées par un établissement au financement régional et considérées comme cohérentes avec son projet devraient, en tout état de cause, faire l'objet d'une validation explicite préalable des autorités académiques et n'être conduites qu'avec des personnels habilités par elles (ce qui est de fait le cas dans deux académies).

Cette observation vaut également pour les Conseils généraux et les Municipalités.

Du côté des chefs d'établissement, concernés au premier chef par ces interventions, on entend des discours opposés sur l'intérêt et la qualité de la participation régionale. Leur opinion reflète sans doute leur conception et leur approche personnelles des rôles respectifs de l'État et des collectivités décentralisées ; mais elle est aussi le

reflet du degré d'implication et de l'intérêt manifesté par leur Région pour les projets d'établissement :

- dans l'académie citée précédemment, on observe que même si subsistent chez certains des interrogations d'ordre déontologique ou politique et la volonté d'un certain " purisme ", les chefs d'établissement estiment dans leur majorité, que les crédits régionaux apportent des moyens indispensables à la réalisation de certains volets de leur projet d'établissement et leur donne une marge de manoeuvre réelle pour engager des activités " transversales " (par opposition aux activités disciplinaires) ; leur réponse à la question " est-ce que l'implication des collectivités est fondamentale ? " est résumée par ce propos : " elle est nécessaire, eu égard aux moyens qu'elle assure et dont la disparition pourrait mettre certains établissements en difficulté " ;

Ces mêmes chefs d'établissement font toutefois remarquer que la Région, par le biais d'" aides annoncées " influence parfois l'élaboration des projets d'établissement ;

- à l'inverse, lorsqu'une des Régions observées affirme que participer au projet d'un établissement c'est lui donner les moyens de réaliser ses objectifs propres et non pas lui imposer, elle-même, des objectifs, cette affirmation est traduite par les chefs d'établissement, comme un désintérêt de sa part pour les projets (la participation régionale à un projet se concrétisant essentiellement dans le traitement de demandes architecturales qui y sont éventuellement attachées).

Au regard de ces différentes situations, le partage des compétences entre l'État et les collectivités territoriales pose aussi la question de la dimension pédagogique des projets d'établissement : en effet, si les choses sont claires concernant les compétences des Régions dans la carte des formations et le développement de certaines options, la question est plus délicate lorsqu'il s'agit de leur implication dans les actions pédagogiques proprement dites ; or, on peut se demander s'il n'y a pas corrélation entre le degré d'intervention d'une Région dans ce domaine et l'importance accordée au volet pédagogique dans les projets des lycées. Cette question qui mériterait d'être étudiée plus avant, amène à soulever le problème des responsabilités réellement partagées dans le domaine pédagogique entre l'État et les collectivités, et des conditions d'exercice comme des limites d'une coopération effective en la matière.

- des interventions ponctuelles et ciblées des conseils généraux

Les participations directes des conseils généraux à la mise en œuvre des projets d'établissement sont très hétérogènes. D'une manière générale, dans les collèges, dont les projets sont plus axés sur le domaine pédagogique (organisation des enseignements, prise en charge des élèves en difficulté, etc.) et sur la vie scolaire, les Départements interviennent moins directement dans leur mise en œuvre.

En effet, comme on l'a vu plus haut, ils consacrent tous une part importante du budget départemental à des interventions de soutien à l'action éducative, mais ces interventions sont pour l'essentiel réalisées dans le cadre de priorités, fixées par

chaque assemblée départementale et dans des domaines prédéterminés (les transports scolaires, l'aide sociale, l'aide aux élèves boursiers, la restauration scolaire, le sport, la culture, l'orientation des élèves, l'éducation à l'environnement, à la sécurité routière ou à la citoyenneté, l'équipement informatique des établissements, le soutien scolaire). Ce n'est donc, la plupart du temps, qu'au coup par coup qu'ils apportent une aide aux projets d'établissement dont les actions entrent dans ces champs ; leur participation en la matière s'apparentant plus au soutien d'une action spécifique qu'à une participation réelle à la mise en œuvre d'un projet global d'établissement. Ici encore, il est nécessaire de rappeler l'observation déjà faite, selon laquelle les projets d'établissement obéissent souvent à une double démarche : réflexion pédagogique à l'interne, demande de moyens à l'externe, sachant qu'en dehors même des aides ciblées apportées à telle ou telle action, c'est bien la collectivité territoriale qui fournit aux établissements les moyens matériels et financiers nécessaires à leur fonctionnement pédagogique.

Sous ces réserves on peut identifier plusieurs types d'interventions et de situations :

- des actions décidées a priori par la collectivité, qui correspondent naturellement à des volets d'actions de projets d'établissement (comme le financement d'heures de soutien, ou d'actions d'orientation et de suivi des élèves),
- des aides au financement de certains projets d'actions sur des thèmes retenus avec l'inspection académique, en liaison avec la politique académique et départementale. Il peut même alors s'instaurer une collaboration réelle entre les services de la collectivité et ceux de l'État, pour examiner la cohérence de ces projets avec le projet d'établissement, voire les valider ; coopération qui, toutefois, n'échappe pas toujours à la tentation et au risque de saupoudrage,
- une logique égalitaire affichée par deux des départements observés, qui les conduit à n'apporter leur concours à la mise en œuvre d'un projet d'établissement qu'assez exceptionnellement, en dehors du soutien qu'ils peuvent accorder " au nom d'une discrimination positive " aux établissements " sensibles " ou en ZEP, et dont la participation s'inscrit, d'ailleurs, dans une approche des problèmes des jeunes plus sociale que pédagogique (attitude devant laquelle les chefs d'établissement déplorent de la sorte, une " distorsion entre les demandes liées au projet d'établissement et les interventions du Conseil général"),
- une participation exceptionnelle, en tant que telle, à des projets d'établissement dont témoigne un Conseil général (associé pour l'occasion à la municipalité du chef-lieu de département) en accordant des quotas d'heures " libres " aux collèges afin de leur assurer une certaine souplesse, pour mettre en œuvre des actions de leur projet d'établissement,
- l'équipement informatique des établissements en correspondance avec le projet d'établissement (engagé pour partie dans de nombreux départements),
- la prise en compte par un département, d'axes directeurs de projets d'établissement dans ses projets architecturaux.

Il faut toutefois rajouter à cet inventaire, le cas particulier d'un conseil général très impliqué dans le soutien aux projets d'établissement (auxquels il consacre l'équivalent des 2/3 de l'aide apportée par le conseil régional à l'ensemble des collèges de la région) mais qui conditionne son aide : il finance ainsi certains établissements sous réserve qu'ils utilisent pour mettre en oeuvre leurs actions, les structures et les ressources du département ; ce qui aboutit en définitive dans certains cas à un financement " en boucle " et tendrait à relativiser l'importance apparente de son effort.

- une participation conjoncturelle des municipalités

Elle est très variable et souvent liée aux caractéristiques socio-économiques de la ville ou à la conjoncture locale.

Il apparaît, d'une manière assez générale, que si un établissement est " actif ", " prestigieux " ou (ce qui est plus fréquemment le cas) " à problèmes ", la municipalité est prête à collaborer avec lui. On a pu constater ainsi, par exemple, une aide très importante d'une commune, liée à la présence d'une forte proportion d'enfants d'immigrés en collège ; de la même façon, d'autres municipalités apportent en complément des financements du conseil général, leur aide à des collèges en ZEP ; pour des raisons très différentes, un lycée de prestige et à vocation spécifique, déjà soutenu par la Région et le Département, est aussi soutenu par la ville dans laquelle il est implanté.

On notera par ailleurs, que les collectivités locales soutiennent plus des activités éducatives que des projets d'établissement en tant que tels, et qu'elles se situent plutôt dans une approche sociale ou culturelle.

- des coopérations organisées entre collectivités, encore exceptionnelles

On constate une très forte indépendance des collectivités les unes vis-à-vis des autres, en matière d'interventions au bénéfice des établissements. Il n'y a pas, de manière générale, de corrélation entre les décisions " collèges " des Départements et les décisions " lycées " des Régions (à l'exception de la Corse dont l'Assemblée territoriale a en charge tous les types d'établissement) et, plus généralement, pas de corrélation entre les interventions des municipalités, des conseils généraux et des conseils régionaux.

On rencontre toutefois des cas de coopération sur des domaines " plus pointus " nécessitant un effort particulier, qui nuancent ce constat général. Ils peuvent être illustrés par l'exemple rencontré dans une académie en matière de connexion au réseau Internet : la Région finance l'accès des établissements au réseau régional en développant avec les conseils généraux des points de concentration départementale, dans le cadre de conventions (qui concernent déjà la majorité des établissements de l'académie). On notera que ces connexions sont réalisées sur la base des projets pédagogiques des établissements validés par l'inspection académique et le rectorat. L'un des conseils généraux concernés a, de plus, signé un protocole d'accord avec

le rectorat et France Telecom pour le financement des configurations d'accès à Internet des collèges et le financement des redevances liées à leur exploitation.

4.3 - le suivi et l'évaluation des projets par les collectivités : une pratique encore rare

Exception faite de la démarche engagée par une académie qui crée au plan départemental et au plan académique, des cellules d'évaluation pour analyser, rendre lisibles et évaluer les objectifs et les résultats des différents projets, la démarche dans les autres académies, n'a pas été réellement engagée ou est encore très cantonnée : elle consiste pour l'essentiel en une évaluation en amont, c'est-à-dire une validation a priori des projets d'établissement, validation à laquelle ne procèdent même pas, donc, toutes les académies. Dans la très grande majorité des cas, les projets mis en œuvre n'ont pas fait, par la suite, l'objet d'un travail précis d'évaluation.

Cette situation, préjudiciable au développement d'une dynamique de projet, risque en outre d'être confrontée à la volonté que manifestent aujourd'hui plusieurs collectivités territoriales ou locales, de mesurer les effets de leur propre participation au fonctionnement du système éducatif. Il serait donc intéressant d'avoir une démarche plus systématique d'observation de l'accompagnement des projets d'établissement par ces collectivités et de pouvoir en analyser les pratiques et en mesurer les effets.

Les académies en sont aujourd'hui conscientes, à l'image de l'une d'entre elles engagée dans une nouvelle génération de projets et qui, en s'appuyant sur la logique de bassin, inscrit le travail dans la durée et met explicitement l'accent sur le caractère continu du lien évaluation/amélioration de la méthode ; continuité qui présente l'intérêt particulier d'inscrire dans la permanence un travail en commun établissements/services/corps d'inspection. L'expertise des corps d'inspection à compétence pédagogique est, en effet, particulièrement nécessaire dans ce domaine.

La pratique de l'évaluation par les collectivités elles-mêmes est le reflet des politiques qu'elles ont adoptées vis-à-vis des projets d'établissement et de l'attention directe qu'elles leur portent. On ne s'étonnera donc pas de constater que cette pratique reste rare :

- pratiquement aucun des **conseils généraux** qui apportent des moyens, directement ou indirectement, aux établissements pour les aider à mettre en œuvre leur projet ne se livre par la suite à une quelconque appréciation de sa réalisation et de ses effets, et encore moins à la mesure d'un " retour sur investissement ".

C'est donc de façon exceptionnelle que l'on rencontre des Départements qui amorcent une démarche en ce sens : un conseil général qui réclame désormais le bilan pédagogique présenté au conseil d'administration du collège, conformément à l'article 26 de la loi de 1989, et un conseil général qui

demande aux établissements de lui fournir des informations sur les actions de soutien aux élèves ;

- il n'y a pas non plus d'évaluation organisée par les **conseils régionaux**, de la réalisation et des effets d'un projet d'établissement ou d'activités organisées dans le cadre d'un projet, auxquels ils ont été le cas échéant associés. Une Région cependant (dont on a déjà mentionné la démarche " active ") constitue l'exception à cette règle. On rappellera donc brièvement ici ce qu'est sa politique en la matière.

Cette Région a commandé en 1995, à un cabinet de consultants, une évaluation de son programme d'action qui a fait l'objet d'un rapport présenté à l'assemblée régionale en mai 1996. Ce rapport qui mesure les effets du projet régional sur les établissements qui en ont été les bénéficiaires, a servi de base aux nouvelles orientations adoptées par la Région en juin 1996. Sans entrer dans le détail de son contenu, on notera simplement qu'il est très révélateur de ce qui a déjà été pointé comme un point sensible des relations Rectorat/Région. La formulation du dernier paragraphe de son dernier chapitre (qui conclut sur " le risques d'usure et d'impossibilité de pérenniser ") est exemplaire à cet égard :

" Ces derniers risques montrent qu'au bout d'un certain temps (trois ans ?) de consommation des crédits [...] par un établissement, il serait intéressant de faire un vrai point d'évaluation, au cours d'une réunion structurée entre la Région et l'établissement. La présence de représentants des rectorats serait évidemment très souhaitable. C'est bien de la dynamique de l'établissement, des résultats obtenus, de ses perspectives qu'il serait question. Cette aide au management de l'établissement serait bien utile à son chef qui a besoin de faire le point sur son action avec des partenaires extérieurs qui sont aussi ses tutelles ".

C'est, semble-t-il, oublier le recteur responsable du caractère national de l'action éducative et ignorer la fonction de contrôle et d'évaluation dévolue à notre institution et à ses corps d'inspection auxquels les collectivités territoriales ou locales peuvent, d'ailleurs, faire appel.

On notera toutefois qu'aucune des Régions entrant dans le cadre de cette étude, n'a jamais manifesté l'intention de créer son propre corps d'inspection.

5 - POINTS-CLÉS ET RECOMMANDATIONS

L'ensemble des observations qui précèdent montre toute la diversité des situations possibles en matière de participation des collectivités territoriales ou locales à la conception et à l'élaboration des projets d'établissement. Il en ressort une série de points marquants. Ces informations permettent, en outre, de dégager quelques recommandations générales sur lesquelles l'attention mérite d'être attirée.

5.1 - le projet d'établissement : des démarches hétérogènes qui réclament une impulsion nouvelle

On constate une assez grande différence dans la conception qu'ont les établissements de la notion de projet et donc dans ce qu'ils attendent ou obtiennent des collectivités, selon qu'il s'agit des lycées professionnels pour lesquels le projet donne un sens à leur activité, des collèges qui inscrivent la leur dans la poursuite du primaire, ou des L.E.G. qui se considèrent comme ayant une fonction propédeutique, préparatoire à l'enseignement supérieur.

Très souvent, le projet d'établissement s'est construit à partir d'initiatives d'enseignants, qu'il a fédérées dans un plan en apparence cohérent ; d'une manière assez générale, il ne procède pas d'une démarche préalable qui générerait des initiatives répondant à des objectifs généraux. Il est très souvent aussi le reflet d'une double préoccupation, pédagogique certes, mais aussi matérielle et financière.

Il est, en outre, encore ressenti par de nombreux établissements, non pas comme une nécessité, mais comme une épreuve imposée.

Les différentes observations faites à l'occasion de cette étude et les remarques qui précèdent, appellent, ainsi, une première recommandation d'ordre général sur le sens et la fonction du projet d'établissement.

Recommandation n° 1

L'élève est au centre du système éducatif, il doit être au centre du projet d'établissement.

Ce projet doit donc avoir pour objectif essentiel d'être un outil de performance et de permettre à l'établissement d'optimiser, dans le cadre de son autonomie, les moyens dont il dispose, afin d'assurer au mieux la réussite des élèves.

5.2 - le contexte et les acteurs locaux : une place et un rôle encore mal appréhendés

Au-delà de propos convaincus et souvent forts de la part de certains chefs d'établissement, sur le sens et la fonction du projet (" le projet permet de traiter la diversité sur le terrain à partir d'objectifs communs ", " le projet doit permettre de dégager des axes forts, lisibles par les élèves, les parents et les collectivités ", " le projet d'établissement est un instrument de développement local au service d'une population locale qui a ses besoins propres "), la démarche ne s'inscrit encore que rarement dans une dimension socio-économique prenant en compte l'environnement et dans une approche du développement local et durable. A l'inverse, on a pu constater que lorsqu'ils donnaient une place trop large à des données exogènes, certains projets d'établissement risquaient de n'être plus conçus que comme des outils du développement local, au détriment du caractère national de l'enseignement dispensé.

D'une manière générale, même si les collectivités territoriales ou locales apportent (et ce pour certaines, de façon très significative) leur concours à la mise en œuvre des projets d'établissement, leur association directe à la démarche de projet proprement dite et à la réflexion qui préside à son élaboration, reste inscrite dans des limites tacites, étroites. Par contre, les critères d'intervention d'un conseil régional, les priorités affichées par un département ou l'attitude d'une collectivité locale vis-à-vis de tel ou tel établissement, influencent souvent le contenu des projets d'établissement.

Si les représentants de l'institution voire les usagers (parents ou élèves) peuvent manifester certaines réticences à accepter que des représentants d'une collectivité territoriale ou locale, agissant au nom d'une politique propre, se mêlent de pédagogie par le biais du financement d'opérations dont ils seraient les inspirateurs, les collectivités pour leur part, souhaitent de plus en plus être autre chose que de simples bailleurs de fonds.

A cette difficulté du dialogue entre les acteurs et les usagers du système éducatif et les collectivités, s'ajoute le degré très variable de participation des représentants de ces dernières, dans les conseils d'administration des EPLE (ou, le cas échéant, dans les instances académiques qui traitent de ces questions).

Ces différents constats appellent deux recommandations complémentaires.

Recommandation n° 2

Adapté d'abord à la population scolaire de l'établissement, à ses capacités identifiées, à ses compétences acquises, à ses projets professionnels, le projet d'établissement doit, tout en garantissant le caractère national de l'enseignement dispensé, inscrire l'EPLE dans le contexte local, dans la mesure où la vie de l'établissement et ce contexte sont fortement en interaction, et doit savoir utiliser les ressources de son environnement : c'est à ce titre que la relation avec les collectivités territoriales et locales prend tout son sens et doit être abordée.

Recommandation n° 3

Il est indispensable, dans le cadre des relations régulières qu'ont entre elles, les académies et les différentes collectivités territoriales et locales, de susciter un dialogue permanent sur le thème des projets d'établissement : leur sens et leur fonction dans une approche du développement local, leurs objectifs, les moyens de leur mise en œuvre, leur évaluation et les responsabilités réciproques de l'État et des collectivités en ce domaine.

Enfin, s'agissant du champ même que doit couvrir le projet d'établissement lorsqu'il s'inscrit dans une dynamique de développement local ou territorial, on a pu observer qu'un nombre non négligeable de chefs d'établissement affirmaient que formation initiale, apprentissage, mission d'insertion et formation continue des adultes faisaient partie intégrante des missions des EPLE et qu'à ce titre, ces différentes missions devaient faire également partie intégrante du projet d'établissement.

Recommandation n° 4

Outil participant au développement local, le projet doit aussi intégrer le concept de formation tout au long de la vie et il doit viser, chaque fois que c'est nécessaire, toutes les missions dévolues à l'EPLE et toutes les voies de formation ou les services qu'il peut offrir à son environnement : formation initiale, apprentissage, insertion des jeunes, formation continue des adultes.

5.3 - l'accompagnement : une fonction inhérente à la démarche de projet

On a constaté dans plusieurs académies, une attente forte chez nombre de chefs d'établissement, en matière d'accompagnement de la démarche de projet et, notamment, pour que l'on réactive la formation des équipes de direction ; certains d'entre eux considérant même, pour que le projet ne reste pas un document écrit par

l'équipe de direction, qu'il est non seulement nécessaire de former cette équipe mais aussi d'élargir la formation aux CPE et aux enseignants.

Ce constat induit une première recommandation d'ordre général.

Recommandation n° 5

Les académies doivent veiller :

- à donner une forte impulsion à la démarche de projet par une formation des équipes de direction à la conduite de projet et une aide méthodologique aux établissements,*
- envisager les conditions d'une démultiplication ultérieure à d'autres personnels.*

L'absence relative d'une réelle culture en matière de démarche de projet dans certaines équipes de direction, l'absence de culture d'entreprise chez des chefs d'établissement qui n'ont pas reçu de formation en ce sens, rendent souvent nécessaires, au-delà même d'une formation complémentaire, la mise en place de structures d'appui, la mise à disposition d'outils spécifiques et la mise en œuvre d'une fonction conseil, expertise en amont. Mais l'observation dans les académies a montré à plusieurs reprises, le risque qu'il y avait de voir se transformer l'accompagnement en assistance et l'assistance en substitution, au détriment de l'initiative des équipes pédagogiques et de l'autonomie de l'établissement.

Recommandation n° 6

L'accompagnement des établissements dans l'élaboration de leur projet, pour nécessaire et souvent sollicité qu'il soit, doit être conçu dans le triple souci :

- de respecter la responsabilité du chef d'établissement,*
- de soutenir la réflexion et la créativité des équipes,*
- de contribuer , de la sorte, à favoriser l'autonomie de l'établissement.*

On a déjà souligné que les projets d'établissement ne s'inscrivaient encore que rarement dans une dimension socio-économique prenant en compte leur environnement et dans une approche du développement local et durable. Ce constat doit donc inspirer le travail conduit en amont : les moyens mis en œuvre pour accompagner les établissements dans leur réflexion ne doivent donc pas se limiter à une seule approche d'ordre pédagogique, ils doivent parallèlement leur permettre de mieux appréhender le rôle du contexte et des acteurs locaux.

Recommandation n° 7

L'accompagnement des établissements dans leur démarche de projet doit être l'occasion de mettre l'accent sur la notion de développement local, sur le

partage des compétences et sur le rôle des collectivités territoriales et locales en matière de soutien des projets éducatifs.

L'ensemble des personnels est, à des titres divers, concerné par les projets d'établissement, que ce soit au stade de leur conception, à celui de leur mise en œuvre, ou encore à celui de leur évaluation.

A cet égard, les observations faites dans plusieurs académies ont montré la relative absence des corps d'inspection à compétence pédagogique sur ce champ. Or ces derniers ont un rôle fondamental à jouer en matière d'impulsion, de conseil et d'animation dans ce domaine, à l'instar de celui qu'assument auprès des établissements et des centres de formation, les inspecteurs de l'apprentissage.

Recommandation n° 8

La mise en œuvre d'une fonction de conseil, d'expertise en amont et d'aide à la décision constitue un vecteur fort de la démarche de projet, auquel il convient de veiller que les corps d'inspection à compétence pédagogique soient associés et jouent pleinement le rôle qui leur revient en ce domaine.

5.4 – la communication : une exigence du dialogue entre les collectivités et les établissements

Une observation doit également retenir l'attention : affirmer la place et le rôle des collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets d'établissement et afficher au niveau des établissements, une volonté de dialogue sur ce thème avec les collectivités ne suffit pas ; encore faut-il pouvoir communiquer. Or, bien souvent, la seule prise de contact qu'ont les élus représentants de collectivités, avec le monde de l'éducation, réside dans les réunions des conseils d'administration des établissements : la méconnaissance relative qu'ont la plupart d'entre eux, de l'organisation et du fonctionnement quotidien d'un établissement scolaire, le langage codé par sigles, les non-dit même involontaires compris des seuls initiés et incompréhensibles pour un auditeur extérieur, risquent de leur donner une impression d'inutilité, sinon de ce type de réunions, du moins de leur propre participation à la réflexion conduite autour d'un projet d'établissement. L'effort engagé pour y associer plus étroitement les personnels doit donc aussi les concerner.

Beaucoup de solutions peuvent être imaginées en fonction des réalités locales, pour faciliter le dialogue avec eux, mais deux suggestions simple peuvent déjà être formulées sur ce thème : l'une de fond, l'autre d'ordre plus pratique donnée ici à titre d'exemple.

Recommandation n° 9

La nécessité d'un dialogue constructif, fondé sur une communication plus ouverte, suggère qu'une réflexion soit engagée sur l'opportunité, les objectifs et

les moyens d'une formation sur le thème du projet d'établissement, et plus largement du partage des compétences, commune aux représentants élus des collectivités et aux personnels d'encadrement des établissements.

Recommandation n° 10

Faire un document très simple de présentation des établissements, pour les élus, pour expliquer (au moins de façon succincte) les grandes lignes du projet académique et les grandes orientations nationales, le fonctionnement des dotations horaires, les filières d'orientation, etc., et donner les codes de langage (CPE, ATOS, CDI, SEGPA, etc.).

5.5 - les rapports avec les collectivités : un rôle déterminant des chefs d'établissement

On a observé que le degré d'implication des collectivités dans les projets d'établissement était très variable, selon les régions, voire selon les départements ou les villes à l'intérieur d'une même académie. Mais on a également observé que, même lorsqu'elle est forte ou qu'elle résulte d'une volonté politique affirmée, cette participation est rarement spontanée.

A la question "est-ce que l'implication des collectivités est fondamentale?", la réponse des chefs d'établissement, en particulier, même si elle est parfois assortie de réserves, est très majoritairement positive, ("elle est nécessaire eu égard aux moyens qu'elle assure et dont la disparition pourrait mettre certains établissements en difficulté"). Mais le degré propre d'engagement des personnels de direction est, sans aucun doute, tout aussi déterminant dans le soutien qu'ils attendent des différentes collectivités.

Recommandation n°11

L'adhésion des collectivités et leur degré de participation à un projet d'établissement résultent sans conteste de leur volonté de soutenir l'action éducative et de l'intégrer dans un projet global de développement territorial ou local. Mais elle est aussi le fruit de la volonté réciproque et de la capacité des chefs d'établissement d'intégrer, tout en respectant des orientations académiques, leur établissement dans un contexte socio-économique et dans son environnement.

Les équipes de direction, et tout particulièrement les chefs d'établissement, ont un rôle essentiel à jouer pour développer cette approche et ouvrir leurs projets à l'environnement de leur établissement.

5.6 - la validation en amont des projets d'établissement : une garantie

Les projets d'établissement ne font pas toujours l'objet d'une validation par les autorités académiques (que ce soit à l'échelon de l'inspection académique ou à

l'échelon du rectorat). Plusieurs arguments doivent toutefois être relevés en faveur de cette validation :

- le projet est la traduction au niveau de chaque établissement d'une politique académique,
- sa validation confirme le bien-fondé de la démarche conduite par l'établissement : le projet, validé par le conseil d'administration, doit également l'être par le recteur, faute de quoi l'équipe de direction voire l'établissement lui-même, risquent d'être fragilisés. Cette affirmation n'est d'ailleurs pas considérée par les chefs d'établissement comme contradictoire avec la notion d'autonomie,
- si aucun texte n'interdit le financement par une collectivité d'un ou plusieurs volets d'un projet d'établissement, les questions de fond restent bien dans certaines académies, celle de la validation par les autorités académiques, des actions inscrites dans son projet et proposées par un établissement, au financement de la collectivité, ainsi que celle de l'habilitation des personnels appelés à les conduire.

Ces observations appellent une double recommandation.

Recommandation n° 12

La validation par les autorités académiques est une nécessité, en ce qu'elle garantit le caractère national de l'enseignement dispensé et inscrit l'activité de l'établissement dans un projet académique.

Le projet d'établissement est fondé sur une réflexion pédagogique, de la seule responsabilité de l'Education nationale, de telle sorte qu'un projet faisant appel au partenariat avec une ou plusieurs collectivités ne peut être mis en œuvre sans une validation préalable des autorités académiques, et ce quels que soient les modes de relation entre les différents partenaires, qui ont présidé à l'émergence de ce projet et à son élaboration.

5.7 - la contractualisation : vecteur pertinent de l'autonomie de l'établissement

La perspective d'une contractualisation sur leurs projets, entre le recteur et les établissements, est souvent perçue comme un élément moteur de la démarche de projet lorsqu'elle fonctionne, ou comme un moyen facilitateur de sa relance :

- parce qu'elle donne un sens à la démarche elle-même et à son caractère permanent, en nécessitant une évaluation régulière, des aménagements éventuels et de nouvelles projections,
- parce que l'évaluation n'est plus ressentie dans ce cadre, comme un contrôle mais comme un instrument de mesure et un moyen d'évolution du projet,

- parce que la contractualisation est une forme d'expression de l'autonomie de l'établissement.

La démarche contractuelle est, de la sorte, souvent ressentie comme une nécessité voire comme une sécurité, y compris avec les collectivités. Mais de l'avis général, la contractualisation avec le recteur doit être préalable à toute forme de contractualisation avec les collectivités territoriales ou locales.

Recommandation n° 13

Les politiques académiques gagneraient à afficher la contractualisation recteur/EPLE, comme un de leurs objectifs en matière de projets d'établissement, à l'instar de la démarche ministère/académies (telle qu'elle ressort de la proposition n° 5 du rapport de décembre 1998, sur la politique nationale de contractualisation).

Cette démarche pourrait être ultérieurement élargie aux collectivités territoriales ou locales, dans les académies où les relations de partenariat avec ces collectivités pourraient s'en trouver renforcées.

5.8 - les compétences déléguées aux collectivités : une ligne de partage sensible

On a pu observer que d'une manière générale, les différentes collectivités exercent les compétences qui leur ont été déléguées, dans les limites fixées par les textes de décentralisation en matière d'élaboration de schémas de formation, comme en matière de gestion du patrimoine. Les différences que l'on peut constater entre elles résident en fait, largement, dans leur affirmation plus ou moins forte d'un projet en matière d'éducation et dans le soutien direct qu'elles apportent, sur cette base, aux actions engagées par les établissements.

La politique d'« orientation et de contrôle », délibérément affichée vis-à-vis des projets d'établissement, par une des Régions observées, comme la définition par certaines collectivités, de critères d'intervention contraignants (à l'instar de ceux fixés par un conseil général qui finance des projets qui lui assurent de réaliser un « financement en boucle »), montrent qu'il peut y avoir des risques d'évolution vers une situation où ces collectivités ne participeront plus au projet d'un établissement, mais où le projet devra, pour être soutenu, participer à la réalisation de leurs propres objectifs.

Recommandation n° 14

Les critères d'intervention des collectivités dans la mise en oeuvre des projets d'établissement constituent un point sensible de la ligne de partage entre les compétences qui leur sont déléguées et les compétences propres de l'État, garant au travers du recteur, du caractère national de la politique éducative :

l'affectation de moyens à la mise en œuvre des projets d'établissement, par les collectivités territoriales et locales, ne peut conduire à subordonner la définition et la réalisation de ces projets, à des politiques éducatives décentralisées.

Il y a là des risques d'évolution possibles auxquels il convient d'être très attentif, tant au niveau académique qu'au niveau national.

5.9 - les compétences partagées entre l'État et les collectivités : des complémentarités à développer

Plusieurs observations en particulier doivent, en la matière, retenir l'attention :

- sous réserve des remarques qui précèdent, il est important de souligner qu'au moment où l'on met encore plus fortement l'accent sur le décloisonnement, l'interdisciplinarité, ou l'acquisition de compétences transversales, la majorité des actions qui contribuent à apporter des éléments de réponse à ces préoccupations, est financée sur des moyens autres que les moyens normaux d'enseignement et que l'essentiel de ces moyens est attribué par les collectivités territoriales ou locales ; celles-ci sont de la sorte, au travers de crédits qui restent marginaux par rapport aux dépenses globales de fonctionnement, un vecteur non négligeable d'évolution du système éducatif et de rénovation pédagogique ;
- ceci pose toutefois le problème de leur degré d'implication dans le domaine pédagogique, et du partage réel des responsabilités, ainsi que des conditions d'exercice et des limites d'une coopération dans ce domaine, entre l'État et les collectivités ;
- on a constaté en revanche, sauf cas exceptionnels, une très forte indépendance des collectivités les unes vis-à-vis des autres, en matière d'interventions au bénéfice des établissements. Il n'y a pas, de manière générale, de corrélation entre les décisions " collèges " des Départements et les décisions " lycées " des Régions et, plus généralement, pas de corrélation entre les interventions des municipalités, des conseils généraux et des conseils régionaux ;
- en ce qui concerne la répartition et l'éventuelle complémentarité des moyens délégués au titre des projets d'établissement, il n'y a pas de relations institutionnelles organisées entre les différents bailleurs de fonds et donc ni connaissance des moyens dont disposent les collectivités, ni possibilité d'articulation des contributions respectives de l'État et de ces collectivités. Ceci a une conséquence directe sur le contenu des projets d'établissement : la recherche des moyens nécessaires à leur mise en œuvre conduit parfois les établissements à des " bricolages financiers " leur permettant d'obtenir des financements émiettés. Ce faisant, les établissements courent le risque de perdre en cohérence ce qu'ils gagneront en moyens.

Recommandation n° 15

Il conviendrait que les académies recherchent, dans le cadre du dialogue suscité sur ce thème avec les collectivités territoriales et locales concernées, les conditions d'une globalisation et d'une complémentarité des moyens affectés par l'État et par ces mêmes collectivités, à la mise en œuvre des projets d'établissement.

Elles n'en doivent pas moins être attentives au respect des compétences respectives des uns et des autres et, en particulier, aux conditions de mise en œuvre d'une coopération dans le domaine pédagogique.

5.10 - des moyens consentis par les collectivités territoriales, dont l'utilisation pourrait être optimisée

On a signalé que de nombreuses collectivités, conseils généraux et conseils régionaux, consacraient une part importante de leur effort en matière de patrimoine, à l'équipement informatique des collèges et des lycées.

Ces dotations sont dans la majorité des cas la traduction d'une volonté politique et d'une priorité que s'est assignée la collectivité concernée, mais plus rarement, la réponse à une demande formulée par un établissement sur la base de son projet.

Il n'en reste pas moins que ces moyens, souvent importants, constituent des outils indispensables au fonctionnement de l'établissement et à la mise en œuvre de son projet. Or plusieurs collectivités font observer, dans le même temps, que l'efficacité de ces moyens est limitée par la capacité qu'ont les personnels techniques des établissements d'en assurer la bonne marche et la maintenance.

Recommandation n° 16

Il conviendrait de porter une attention particulière aux dotations en moyens informatiques opérées par les collectivités afin :

- de réaliser l'adéquation la meilleure entre ces dotations et les besoins des établissements, en particulier dans le cadre de leur projet,*
- de veiller à leur pleine utilisation,*
- de se donner les moyens d'assurer leur maintenance, notamment par une formation adaptée des agents techniques qui les ont en charge.*

5.11 - l'évaluation : un outil indispensable

L'évaluation interne reste limitée.

Exception faite de la démarche engagée par une académie pour analyser, rendre lisibles et évaluer les objectifs comme les résultats des différents projets, elle se limite pour l'essentiel à une évaluation en amont, c'est-à-dire à la validation a priori des projets d'établissement. Dans la très grande majorité des cas, les projets mis en œuvre n'ont pas fait, par la suite, l'objet d'un travail précis d'évaluation : les rapports annuels ne sont pas toujours exigés et il existe peu d'outils d'évaluation, que ce soit au niveau de l'établissement ou au niveau départemental ou académique. Il est donc difficile a fortiori d'apprécier le rôle joué par les collectivités locales ou territoriales dans la mise en œuvre des projets d'établissement.

Cette situation, préjudiciable au développement d'une dynamique de projet, risque en outre d'être confrontée à la volonté que manifestent aujourd'hui des collectivités locales, de mesurer les effets de leur propre participation au fonctionnement du système éducatif.

C'est à cette préoccupation que répond une 17ème recommandation.

Recommandation n° 17

Il conviendrait que les académies adoptent une démarche plus systématique d'évaluation des projets d'établissement et observent, en particulier, la part qu'y prennent les collectivités territoriales et locales, afin d'analyser les pratiques de ces dernières et d'en mesurer les effets.

Cette démarche devrait, en outre, inscrire l'évaluation dans la durée et mettre l'accent sur son caractère continu, cette continuité présentant l'intérêt d'inscrire aussi dans la permanence, un travail commun aux établissements, aux services académiques et aux corps d'inspection.

Annexe

