

RAPPORT ANNUEL 2016

DES INSPECTIONS GÉNÉRALES



▫ **Inspection
générale
de l'éducation
nationale**

▫ **Inspection générale
de l'administration,
de l'éducation nationale
et de la recherche**



igen

Inspection générale
de l'Éducation nationale

igaenr

Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

Ministère de l'Éducation nationale
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

Rapport annuel des Inspections générales 2016

Inspection générale de l'éducation nationale
Inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche

▣ **Rapporteurs :**

Pilotes : Marie-Pierre Luigi (IGAENR), Bertrand Richet (IGEN)
Jean-Richard Cytermann (IGAENR)
Sabine Carotti (IGEN)
Christophe Lavialle (IGEN)

▣ **Secrétariat de rédaction :**

Manuèle Richard, chargée de mission, responsable du Pôle rapports
Danielle Lacaze, chargée de mission, responsable de la communication

Rapport annuel des inspections générales 2016

**Territoires éducatifs : état
des lieux et perspectives**

SOMMAIRE

Introduction 1

Remarques méthodologiques 1

Écritures 4

Chapitre 1 : Émergence de la notion de territoire. 6

1. Définitions 7

1.1. Un concept polysémique 7

1.2. Une réalité géographique diversement appropriée 7

1.3. Mondialisation et « fabrication débridée des territoires » 8

1.4. La construction européenne dans la mondialisation : du gouvernement à la gouvernance multiniveaux 8

2. Une territorialisation progressive du système éducatif 9

2.1. Un système initialement centralisé et autonome des pouvoirs locaux 9

2.2. La territorialisation du système éducatif 10

Chapitre 2 : Définitions et redéfinitions des espaces éducatifs 14

1. État des lieux éducatifs 15

1.1. Territoires établis 16

1.2. Territoires fabriqués 19

1.3. Des périmètres peu lisibles ou disjoints, juxtaposés, instables 24

2. De la valorisation du territoire vécu à son dépassement 25

2.1. Partir du territoire : une prise en compte progressive de la diversité territoriale et du kaléidoscope infra-territorial..... 25

2.2. Dépasser le territoire pour égaliser les opportunités des parcours individuels, y revenir pour assurer l'insertion professionnelle et l'accompagnement 28

3. Le pilotage : du national au local, et retour... 33

3.1. Un centralisme considéré comme excessif... 33

3.2. Les limites du localisme..... 36

3.3. Décentralisation en trompe-l'œil 39

3.4. Dialectique du local et du national 41

Chapitre 3 : Les moyens de la cohérence : les formes de gouvernance..... 45

1. Outils 46

1.1. Projets 46

1.2. Cartes 51

1.3. Parcours 53

2. Le rôle des cadres..... 53

3. Partenaires : la longue marche de l'ouverture territoriale 56

3.1. Contexte : la montée en puissance du fait régional 56

3.2. Les obstacles..... 58

3.3. Clés d'un partenariat réussi 63

3.4. Les préconisations des inspections générales 64

3.5. Conclusion..... 68

Chapitre 4 : Les nouvelles frontières de la territorialisation 69

1. La place de la pédagogie..... 70

1.1. Évolution des missions des corps d'inspection 70

1.2. Pilotage pédagogique 71

2. Déploiement de l'action dans l'espace et le temps73

2.1. Temps politique et temps éducatif 73

2.2. Organisation de l'espace 74

3. Entre LOLF et décentralisation, une redéfinition prometteuse .75

3.1. La valorisation de l'innovation..... 75

3.2. Une gouvernance moins verticale et plus partagée 76

3.3. De l'accompagnement au cadrage 77

3.4. Contractualisation et évaluation..... 78

3.5. Conclusion..... 84

Chapitre 5 : L'enseignement supérieur et la recherche : des territoires et des organisations spécifiques 85

1. Introduction : un sujet paradoxal 86

2. Les déterminants d'une politique territoriale 87

2.1. Le poids des facteurs historiques 87

2.2. Politique propre au secteur ou politique générale d'aménagement du territoire ? 89

2.3. Le rôle des collectivités territoriales..... 91

2.4. L'influence des classements internationaux 92

3. Les instruments d'une politique territoriale et leur bilan..... 93

3.1. Une multiplicité, voire un foisonnement d'instruments à vocation territoriale..... 93

3.2. Des objectifs constants mais difficiles à articuler entre eux..... 94

3.3. Quel niveau pertinent pour les instruments de structuration territoriale ?96

3.4. Le rôle de régulateur du recteur 97

3.5. Quel bilan des instruments de la loi de 2013 ? 98

4. Assumer la différenciation des sites et des établissements..... 101

Chapitre 6 : Les territoires académiques : perspectives 105

1. Diversité des territoires, équité des usagers.....106

2. Régions académiques : une démarche encore inaboutie107

2.1. Une action affaiblie par la lourdeur des organisations 107

2.2. Une carte nouvelle pour un pilotage renforcé..... 108

3. Le nouveau positionnement des DSDEN : rationaliser pour renforcer 110

4. L'accompagnement de proximité : le pilotage pédagogique repensé..... 112

5. Les réseaux : nouvelle donne pour de nouveaux territoires..... 115

5.1. Des ressources à reconnaître et impulser 115

5.2. Le bassin de formation, un réseau formalisé 117

5.3. Les réseaux d'expertises : un ancrage territorial à conforter 119

6. De l'administration centrale au face à face pédagogique : adapter pour impulser.....120

7. Faciliter et renforcer les partenariats locaux	123
7.1. Instances de concertation et espaces de collaboration	123
7.2. Coopérations interservices : cohérence dans la mise en œuvre des politiques ministérielles.....	125
Conclusion.....	126
Administration, gestion, et modalités d'action.....	126
La ressource humaine facteur d'équité.....	127
Annexe – Rapports cités	130

INTRODUCTION

Vaste entreprise que celle de rassembler dans un rapport annuel des inspections générales les réflexions conduites sur les territoires depuis trente ans. Le sujet est immense, complexe, parce que non seulement il renvoie à l'ensemble du système éducatif et des politiques menées depuis la première grande phase de décentralisation du début des années quatre-vingt, mais il met au jour l'articulation entre le national et le local dans un pays à tradition jacobine et l'articulation entre l'École et les partenaires de l'École que sont les collectivités locales, de la maternelle à l'enseignement supérieur et à la recherche.

L'aménagement du territoire éducatif, pour reprendre une formule employée dans le rapport de 2003 consacré aux politiques éducatives locales à caractère interministériel (*Les politiques éducatives locales à caractère interministériel*, 2003-004¹, p. 15)², rapport qui appelait à « organiser une réflexion sur le thème "L'éducation, ses territoires, ses partenaires" » autour de « la place et [du] rôle de l'École dans ces politiques éducatives locales, la pratique du partenariat et les moyens d'en accroître l'efficacité » (*Ibid.*), cet aménagement, donc, est une nécessité qui part d'un constat simple : selon le mot des auteurs du rapport annuel 2006, dont le titre, *Pour une École plus juste et plus équitable*, montre l'ampleur de la tâche, le territoire est « le lieu de tangence du système avec l'utilisateur » (2006, p. 44), qui mérite donc une attention particulière, dans la mesure où on peut le décrire également comme « l'espace de proximité où se fondent les stratégies d'établissement et les parcours des élèves » (*Ibid.*).

Remarques méthodologiques

Aborder ce vaste sujet implique un certain nombre de choix méthodologiques, choix également liés au format-même du rapport annuel des inspections générales tel qu'il est envisagé pour la troisième année consécutive. Il ne s'agit plus de faire le compte-rendu des rapports publiés durant l'année écoulée en lien avec le programme de travail mais de proposer une réflexion sur un sujet donné à partir des écrits des inspecteurs généraux.

Trois éléments sont donc à prendre en ligne de compte, le sujet lui-même, les écrits préexistants et la réflexion complémentaire.

Le sujet lui-même mérite réflexion, c'est-à-dire qu'il convient dans un premier temps d'en expliciter le sens, d'en déployer les implications, d'en apercevoir les limites, mais aussi les lignes de force. Le travail à mener est donc d'abord

¹ Tout au long du texte, les références aux rapports prendront la forme suivante : titre, code (année et numéro), éventuellement numéros de pages pour les citations ou les références.

² La formule a été reprise un an plus tard dans le rapport *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Clermont-Ferrand (2004-010, p. 111)*.

celui d'une analyse sémantique, conceptuelle, mais aussi institutionnelle, qui doit prendre en considération le filtre que constitue l'application de notions initialement larges au contexte particulier du système éducatif. On voit d'emblée la limite de l'exercice, ou plutôt sa difficulté, entre exploration abstraite du sens et préfiguration d'une valence particulière dans l'attente d'un examen sur pièces des écrits.

Les écrits posent la question des limites du périmètre d'investigation, qui lui-même dépend des conditions matérielles de travail sur le rapport (taille de l'équipe, délais, interférence d'autres missions), de la disponibilité des documents et des résultats de l'analyse notionnelle menée précédemment. Le choix a été fait de se fonder initialement sur l'ensemble des rapports de l'IGEN et de l'IGAENR publiés en ligne depuis 1998, soit un total de plus de 450 rapports téléchargés et archivés, jusqu'aux derniers rapports publiés correspondant au programme de travail de l'année 2015-2016. Les références complètes de ces rapports (titre, date, auteurs, résumé) ont été rassemblées dans un tableau Excel unique à partir duquel a été mené un premier travail de sélection sur la base du titre et, dans certains cas, du résumé, lorsqu'il était disponible. Cette sélection a abouti à une liste de cent-vingt rapports environ dont l'équipe s'est ensuite partagé la lecture.

La troisième donnée à prendre en compte est celle de la réflexion qui est produite par la rédaction du rapport annuel. En effet, la question peut se poser du positionnement de l'équipe par rapport aux écrits des inspections générales. S'agit-il de se limiter à en rendre compte ou peut-on apporter un commentaire, quitte, éventuellement, à s'écarter du contenu de ce qui est dit ? La question n'est pas simple. On peut parfaitement considérer que le rôle de l'équipe n'est pas de prendre position, ajoutant que prendre position expose très clairement au risque de l'anachronisme en raison d'une possible perception insuffisante du contexte contemporain de l'écriture des rapports et des conditions de leur écriture.

Dans les faits, la sélection des rapports, la sélection des citations, la mise en forme de leur intégration dans un nouveau discours sont autant de formes, certes plus implicites, de commentaire. En effet, à moins de procéder soi-même à la relecture de l'ensemble des rapports, il est difficile pour le lecteur du présent document d'imaginer quelles sont les citations éventuellement écartées, les choix de césure, d'ordre de présentation, etc. C'est la confiance dans le travail de l'équipe en charge de la rédaction qui permet de considérer que ce qui est présenté est une illustration pleinement fidèle des discours initiaux.

La lecture complète des 120 rapports sélectionnés a été justifiée par le fait qu'à la différence du rapport annuel 2015, les termes du sujet ne se prêtaient pas au même traitement de repérage d'occurrences pertinentes des concepts. En 2015, le thème du rapport était l'innovation et l'expérimentation, deux termes dont il a été possible de chercher les occurrences dans l'ensemble des textes avec une relative facilité (sur la base de radicaux fictifs, *innov** et *expéri**, permettant de mettre au jour les verbes, les adjectifs et les noms), d'écarter rapidement les occurrences non pertinentes (par exemple celles du terme « expérience » dans le contexte disciplinaire des sciences expérimentales) pour procéder ensuite par cercles concentriques de lecture,

en plus d'une sélection complémentaire en amont de rapports en lien direct avec le thème.

En 2016, les notions de « territoire » et de « politique d'éducation » ne disposent en aucune manière de la saillance de leurs homologues de 2015. Aussi était-il inenvisageable de procéder à une recherche automatisée d'occurrences, d'une part parce qu'on trouve de multiples exemples d'emploi, quasiment à chaque page des rapports, d'autre part parce qu'un terme comme « territoire » est employé avec divers sens et que d'autres termes (adjectif « local », locution « dans les établissements », etc.) sont utilisés pour renvoyer, peu ou prou, à des réalités similaires. Il a donc fallu se résoudre à lire les rapports sélectionnés *in extenso* pour partir en quête de citations prometteuses.

La notion même de « citation prometteuse » se fonde sur une boucle paradoxale. En effet, même s'il est vrai que l'analyse notionnelle (et la connaissance initiale des membres de l'équipe) permet de faire émerger des domaines de réflexion pertinents, c'est aussi en puisant dans les immenses ressources que constituent les rapports que la réflexion doit se nourrir. En d'autres termes, tout élément des rapports est potentiellement une citation, dès lors que la lecture de l'ensemble le valide comme élément saillant. Évidemment, cette option, toute théorique, n'est pas viable et il faut bien opérer des choix à la lecture linéaire des textes.

Un second obstacle potentiel est celui de l'auto-alimentation implicite. La lecture des textes produit des citations dont l'accumulation progressive permet de faire émerger des thèmes particuliers qu'inconsciemment le lecteur va petit à petit chercher à retrouver, délaissant peut-être au passage d'autres extraits pourtant potentiellement pertinents, mais dans un champ non encore exploré. Il est évidemment difficile de mesurer l'ampleur de ce phénomène, malgré la vigilance des lecteurs.

Les citations extraites des rapports ont été rassemblées par chacun des quatre membres de l'équipe dans un tableau Excel, qui comprenait, outre les références des citations (numéro du rapport, page), un champ spécifique pour insérer des mots-clés, un autre pour ajouter des commentaires. Les quatre tableaux ont ensuite été fusionnés et alignés. Une seconde recherche, complémentaire de la première, s'est attachée à rassembler l'ensemble des préconisations présentes dans les rapports choisis dans un même tableau, avec les mêmes caractéristiques, dans le but de voir, de manière chronologique, si les préconisations des « premiers » rapports étaient confirmées par les rapports ultérieurs. Le travail de rassemblement des préconisations a été rendu complexe par le format très variable de leur apparition dans les rapports. Dans le meilleur des cas, elles figurent à part en début ou en fin de texte. Dans le pire des cas, elles sont diffusées dans le corps du texte sans être mises en valeur. De plus, elles sont rarement numérotées et, lorsqu'elles le sont, la forme de numérotation est elle-même variable. L'alignement a donc été laborieux.

Au total, le tableau Citations comporte plus de 800 occurrences, tandis que le tableau Préconisations, plus général, en comporte plus de 1 200. Ces deux tableaux ont été partagés via le site collaboratif pour servir de base au travail d'écriture mené par chacun.

Écritures

En fonction des connaissances de chacun, de l'analyse du titre, des réflexions nées lors des lectures et partagées par des notes intermédiaires ou lors des réunions, des plans successifs ont été élaborés. Il n'y avait logiquement aucun plan définitif établi d'avance puisque c'est la matière même des rapports lus qui permet de construire un plan pertinent, en résonance avec le regard porté par l'équipe sur leur contenu. La remise en cause des choix initiaux n'était donc aucunement une difficulté, mais au contraire une occasion de faire sens des milliers de pages lues par les uns et les autres.

L'idée a été de partir des notions, d'aller vers les contenus et les problématiques, enfin de se projeter dans l'avenir, s'inscrivant en cela dans ce que doit être un rapport thématique, c'est-à-dire à la fois un état de la réflexion sur la base d'un regard rétrospectif et une mise en perspective de nature à informer les choix politiques. En passant du compte-rendu d'activité à un objet à la fois plus encadré et plus ouvert, on se donne les moyens d'une réflexion aboutie des inspections générales sur un sujet donné, sans toutefois faire directement intervenir les apports de la recherche ou les écrits provenant d'autres sources.

Les références aux rapports des inspections générales seront donc essentiellement présentes dans la partie centrale du rapport, après les définitions générales relatives à l'émergence des concepts et avant la mise en perspective des idées.

Le plan a été initialement divisé en quatre parties (contexte, échelon pertinent, pilotage, mise en perspective) et chacun a pu alors se saisir des problématiques propres à chaque partie pour reprendre patiemment les deux tableaux, sélectionner les citations et préconisations jugées pertinentes, organiser cette matière³ et proposer à l'équipe un écrit qu'il s'est agi ensuite d'associer aux trois autres, de lisser tout en conservant la spécificité de chaque partie.

Il est apparu alors des formes de recouvrement non négligeables, qui ont amené l'équipe à repenser et réorganiser le texte, avec un travail assez long de détection de répétitions, d'articulation de propos construits chacun selon une logique particulière. De fait, la multiplicité et l'imbrication des paramètres rendent impossible la production d'un texte purement linéaire, mais cela permet précisément de montrer que cette imbrication est constitutive de la notion de territoire et, partant, qu'elle permet de rendre compte de certaines des difficultés rencontrées par l'État et par les territoires pour construire et appliquer une politique éducative pertinente et durable.

La première partie explore l'émergence de la notion de territoire à partir de définitions qui montrent la territorialisation progressive du système éducatif. La deuxième partie s'intéresse plus particulièrement aux processus de définition et de redéfinition des espaces éducatifs, avec un état des lieux éducatifs, une réflexion sur la notion de territoire vécu et un premier regard

³ Par exemple, 200 citations et préconisations brutes couvrant quarante pages pour ce qui devait devenir la troisième partie, avant mise en forme discursive.

sur la question du pilotage. La troisième partie se concentre sur la gouvernance et les moyens à mettre en œuvre pour assurer la cohérence de la politique éducative et celle des territoires eux-mêmes. Outils, rôle des cadres et implication des partenaires sont à cet égard trois éléments essentiels. La quatrième partie aborde les nouvelles frontières de la territorialisation, en prenant en compte la place de la pédagogie, le déploiement de l'action dans l'espace et le temps et les conséquences conjointes de la LOLF et de la décentralisation. La cinquième partie porte sur l'enseignement supérieur et la recherche comme un ensemble de territoires et d'organisations spécifiques. Enfin, la sixième partie, résolument prospective, se fonde sur les parties précédentes et offre des perspectives sur les territoires académiques, s'intéressant entre autres aux régions académiques, au rôle des DASEN et aux formes d'organisation, d'accompagnement et de pilotage des territoires supra-académiques.

Chapitre 1 : Émergence de la notion de territoire

1. DÉFINITIONS

1.1. Un concept polysémique

Le mot « territoire » a envahi le discours politique et médiatique, et il est peu de politiques publiques qui n'aient pas maintenant vocation à se décliner ou se réinventer à partir de cette entrée territoriale. Ce mot est d'ailleurs, le plus souvent, utilisé au pluriel, comme pour mieux signifier l'irréductible diversité des lieux, des espaces, des identités, et le défi que cette variété adresse à des politiques publiques le plus souvent définies de manière centrale et univoque.

Cet engouement rhétorique pour le territoire révèle ainsi l'attention désormais accordée au local, où l'innovation sociétale se jouerait, où les coopérations se noueraient, où les jeux d'acteurs se composeraient. Le pouvoir politique, long héritier dans notre pays d'une tradition centralisatrice, est ainsi sommé de (re)découvrir les vertus d'une déclinaison et d'une gestion de proximité. Cette promotion du local rencontre assez largement les aspirations d'une partie de la société, qui associe à sa défiance du politique celle de la verticalité des politiques publiques, et de leur définition uniforme.

1.2. Une réalité géographique diversement appropriée

Au sens le plus élémentaire, le territoire est évidemment avant tout un espace géographique. Mais cet espace géographique ne devient territoire que lorsqu'il est *approprié*.

L'appropriation peut être *politique*. Le territoire est alors une portion d'espace sur lequel s'exerce un pouvoir, qui y inscrit sa souveraineté, et contribue, en se l'appropriant, à le façonner. Les politiques publiques (et au premier chef les politiques d'éducation) peuvent être des leviers essentiels de ce façonnage du territoire, de cette appropriation collective et politique. Ainsi s'est largement construite notre Nation.

L'appropriation peut être aussi *symbolique*. Elle renvoie alors à l'inscription de chacun ou d'un groupe dans un espace, en raison des représentations qui construisent un sentiment d'appartenance et produisent une identité singulière.

L'appropriation peut enfin être *pratique*. On renvoie alors aux territoires vécus, aux espaces de vie, de travail, de déplacement.

Si ces différentes appropriations peuvent se conjuguer, il arrive que ce ne soit pas le cas, et l'appropriation / définition du territoire par le politique, lorsqu'elle passe par une simple déclinaison administrative des échelles territoriales dans lesquels le pouvoir s'exerce, peut ne pas entrer en résonance avec le territoire symbolique (ainsi en a-t-il été longtemps du cas des régions, ou du moins de certaines d'entre elles), et moins encore avec les territoires vécus, dont le maillage est complexe, localisé, et dépasse possiblement les frontières administratives.

L'émergence du territoire est aussi la conséquence paradoxale de deux processus concomitants qui ont bouleversé profondément le rapport au politique, aux espaces vécus et aux espaces symboliques, donc aux territoires. Ces deux processus sont ceux de la mondialisation économique et financière et de l'intégration européenne.

1.3. Mondialisation et « fabrication débridée des territoires »

La mondialisation, en renouvelant profondément la mise en relation des espaces et des lieux, par une intensification et une multiplication de divers flux (de marchandises et de services, de capitaux, etc.) et de diverses mobilités (notamment humaines), n'a pas tué le local pour une logique purement globale. Bien au contraire. Si elle a très largement dépouillé et fragilisé les bases jusqu'alors nationales des pouvoirs (politique, économique, etc.), elle a non seulement participé de manière essentielle aux mutations socio-économiques et socio-spatiales qui se sont produites et se produisent encore aux échelles infranationales (que l'on pense aux recompositions des tissus économiques et industriels, à l'émergence de nouvelles fractures territoriales), mais elle a aussi nourri l'appropriation symbolique du local d'autant plus fort que l'impuissance des États-Nations à maîtriser ces évolutions a pu faire croire que la solution serait à rechercher dans la recomposition localisée des sociétés, des systèmes d'acteurs, des identités.

La mondialisation a donc déclenché une forme de « fabrication débridée des territoires », pour reprendre la formule de Girault et Antheaume⁴, c'est-à-dire la multiplication kaléidoscopique de multiples périmètres d'action, d'intervention, de mobilisation. Ce passage progressif du gouvernement d'un seul sur un territoire où l'appropriation politique et symbolique convergeaient largement pour donner sens au concept d'État-Nation, à la gouvernance multi-acteurs, multi-niveaux, prend tout sens dans le processus de construction européenne, qui l'a largement revendiqué et organisé.

1.4. La construction européenne dans la mondialisation : du gouvernement à la gouvernance multiniveaux

La construction européenne se veut aujourd'hui une réponse à la mondialisation, à cette fabrication « débridée » des territoires et on pourrait l'interpréter comme une tentative d'organiser la redéfinition des territoires pertinents de l'action publique.

D'abord évidemment en incarnant l'émergence d'un territoire supranational, dont l'enjeu de l'appropriation politique, symbolique, pratique, demeure

⁴ Girault F. & Antheaume B., 2005, « Au nom du développement, la (re)fabrication des territoires », *Introduction, Le territoire est mort, Vive les territoires !*, Paris : Éditions de l'IRD, pp. 9-36.

pendant. Ensuite, en organisant le contournement du seul État-Nation comme territoire d'action légitime par l'encouragement, au nom du principe de subsidiarité, à l'émergence d'échelles infranationales d'action.

En tout état de cause, il nous faut désormais changer notre regard sur le(s) territoire(s) et considérer, au-delà de la diversité mise en exergue par le pluriel, une multiplicité d'échelles spatiales. On a longtemps considéré que les différents niveaux territoriaux s'emboîtaient logiquement pour décliner des politiques publiques d'essence nationale. Cette image reste valable si l'on envisage le territoire dans sa seule dimension de résultat d'une construction politique et administrative. Mais ce schéma est nettement moins valable pour les autres formes de territoire, qu'il s'agisse des espaces vécus, des territoires pertinents de l'économie ou des territoires dessinés par les mobilités.

La fabrication des territoires a fini par produire un système complexe où s'entremêlent de multiples périmètres d'échelles variées, qui se superposent, interagissent et forment un halo aux frontières floues.

2. UNE TERRITORIALISATION PROGRESSIVE DU SYSTÈME ÉDUCATIF

2.1. Un système initialement centralisé et autonome des pouvoirs locaux

2.1.1. Un système étatique

Pour tous les régimes politiques qui se sont succédé depuis la Révolution, l'enseignement est une affaire d'État. Le préambule de la Constitution de 1946 donne la traduction juridique de cette volonté : « L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. »

Cette tendance ne s'est pas démentie jusqu'au début des années 1970 (nationalisation des établissements secondaires), avec comme forme d'exception les écoles primaires (où les communes sont chargées depuis la fin du XIX^{ème} siècle de l'entretien matériel des écoles, les activités pédagogiques demeurant du ressort exclusif de l'État). Le système éducatif s'est donc tout entier construit sur l'idée que l'État est le représentant légitime et le garant de l'intérêt général, et que la politique éducative est un levier essentiel pour constituer une nation.

2.1.2. Un système centralisé

Il y a un peu plus de deux siècles (1806-1808), l'Empire napoléonien réunit tous les établissements d'enseignement, depuis l'école primaire jusqu'aux facultés dans une institution unique, l'université, dirigé par un « grand Maître » (qui deviendra le ministre de l'instruction publique puis de l'éducation nationale) ayant à sa disposition tous les pouvoirs de réglementation et de

nomination, autorité sur les recteurs (simples rouages d'exécution appelés à gouverner, dans le respect de cette logique verticale, leur académie, par ailleurs simple circonscription administrative davantage qu'appropriation politique et administrative d'un territoire qui lui serait préexistant).

Cette organisation hiérarchique et verticalisée, ébranlée au niveau de l'enseignement supérieur en 1968, a perduré ailleurs jusqu'au début des années 1980, même si les acteurs parties prenantes étaient davantage associés aux décisions de l'administration centrale.

2.1.3. Un système autonome des pouvoirs locaux

Le système éducatif français s'est construit au cours de l'histoire sur des bases qui ont longtemps exclu, sauf pour l'enseignement primaire, toute intervention des collectivités territoriales. Cette volonté d'indépendance vis-à-vis de tout pouvoir local, qui au regard de notre prisme actuel, peut apparaître comme la volonté de s'arracher aux irrédentismes territoriaux, aux particularismes locaux et aux notabilités, s'est manifesté (encore une fois, à l'exception de l'école primaire, dans les limites déjà rappelées) par la mise à l'écart des pouvoirs locaux, mais aussi, par une disposition du statut des préfets excluant de leur autorité « l'action éducatrice, les personnels et les établissements qui y concourent ». (Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements - article 33 – alinéa 1).

Ces caractéristiques historiques (étatisation, centralisation et autonomie) ont marqué profondément le fonctionnement du système éducatif : elles y ont développé une très forte culture de la centralisation et de l'uniformité, et frappé d'illégitimité a priori toute intervention d'éventuels partenaires extérieurs. Elles expliquent probablement aujourd'hui pourquoi la prise en compte de l'émergence du fait territorial rencontre des résistances bien particulières dans le système éducatif. Peut-être expliquent-elles aussi pourquoi la notion de territoire n'est souvent présente que de manière diffuse dans les rapports des inspections générales.

2.2. La territorialisation du système éducatif

La territorialisation du système éducatif⁵ est donc le résultat progressif d'une triple évolution : la décentralisation institutionnelle initiée au début des années 1980, l'application en 2006 de la loi organique relative aux lois de finance de 2001 et la demande sociale d'une individualisation des services au public. La première crée les conditions d'une délégation partielle de l'éducation nationale aux départements et aux régions, la deuxième modifie en profondeur l'attribution de l'argent public avec une priorité donnée aux résultats et la troisième place l'individu (par extension le groupe, la communauté) au centre de la société et de la nation.

⁵ *Le rapport annuel 2006 évoque la nécessité de « "territorialiser" la conduite du système éducatif » (2006, p. 19).*

2.2.1. La massification et ses conséquences

Cette triple évolution est à replacer dans le contexte particulier de la fin des Trente Glorieuses, qui met au grand jour la disparité géographique des difficultés économiques, la nécessité d'utiliser au mieux les deniers de l'État, enfin celle de donner un sens à la massification scolaire en garantissant à chacun un débouché (dont l'objectif de 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat). Il faut imaginer de nouveaux modes d'organisation et de gestion alors même que cette massification s'est accompagnée d'une hétérogénéité croissante du public scolaire, d'un accroissement des inégalités entre établissements et des difficultés d'adaptation de certains publics à l'égard de la culture scolaire traditionnelle. Si cette hétérogénéité croissante appelle des réponses pédagogiques, elle n'est évidemment pas sans interroger les modes d'organisation et de gestion du système : comment traiter cette hétérogénéité au moyen de l'application de recettes uniformes et uniformisées, décidées à l'échelon central et diffusées « par ruissellement » du haut vers le bas d'un système tout entier verticalisé ? Et si en particulier l'hétérogénéité des publics tient aussi à des dimensions territoriales et infra-territoriales, ne doit-on pas logiquement s'interroger sur la nécessité de laisser davantage d'initiatives aux responsables locaux, mieux à même d'identifier les problématiques particulières et d'adapter les politiques aux caractéristiques propres des territoires en s'appuyant par ailleurs sur les systèmes territorialisés d'acteurs ?

Il n'est donc plus question d'envisager une réponse unique et uniforme à des difficultés diverses, qui dépassent largement le cadre étroit de la formation disciplinaire comme garante d'une intégration sociale réussie. Au croisement de l'éducation, de la formation, de l'insertion professionnelle et de l'épanouissement individuel et social s'ouvre un champ de compétences, considérées à la fois comme formes d'expertise et comme domaines d'action publique, bien plus vaste que celui d'une École qui ne peut pas tout et doit chercher ailleurs les compétences qu'elle ne possède pas elle-même ou nouer des partenariats qui permettent d'apporter une réponse pertinente à un problème complexe.

2.2.2. Décentralisation et déconcentration

La politique générale de décentralisation de l'action publique et de l'administration territoriale du pays a contribué à accroître les champs de compétences des collectivités territoriales (1982-1983 et 2003-2004) et à les clarifier (loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe). Elle a été en particulier marquée par la montée en puissance des régions (et aujourd'hui des « grandes » régions) et de l'intercommunalité.

Ainsi, la loi NOTRe, promulguée le 7 août 2015, confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit clairement les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale. Ce troisième volet de la réforme territoriale impacte le système éducatif, avec la création des régions académiques. Les différentes réformes qui ont été menées ont pour objectif d'améliorer le service rendu aux usagers, dans un contexte de réduction des dépenses publiques.

Cette décentralisation accompagne autant qu'elle produit une forme d'affaiblissement de l'État. Elle est particulièrement marquée dans l'éducation nationale : difficulté à définir des politiques de long terme qui correspondraient au temps de l'éducation, permettant un véritable pilotage ; paupérisation de l'État, privé des moyens de mettre en œuvre sa politique et tenté, par conséquent de se décharger sur les collectivités locales.

Pour l'essentiel, les actes I (1983-1985) et II (2004) de la décentralisation ont confié aux départements et aux régions un certain nombre de responsabilités dans le domaine de la planification (établissement du schéma prévisionnel des formations, du plan régional de formation professionnelle, de la sectorisation des collèges), de la construction de l'entretien et du fonctionnement matériels, enfin de la gestion des techniciens, ouvriers et de services (TOS). Ces transferts excluent la pédagogie et la gestion des personnels administratifs, d'enseignement, d'éducation et d'encadrement, qui demeurent nationales.

De son côté, la déconcentration a fait glisser les niveaux de responsabilité et de gestion vers les échelons infranationaux. Conçue initialement pour alléger la lourdeur du fonctionnement étatique, la déconcentration devient dans les années 1980 l'accompagnement nécessaire à la décentralisation permettant aux responsables des collectivités territoriales d'avoir à leur niveau des interlocuteurs étatiques responsables, puis, avec la « charte de la déconcentration » en 1992⁶ et la loi sur l'aménagement et le développement du territoire en 1995, une réforme de fond visant à faire des services déconcentrés un outil d'adaptation du service public aux besoins différenciés des territoires.

Dans l'éducation nationale, c'est l'académie, réalité historiquement installée, qui a été le réceptacle naturel de ce mouvement, et qui apparaît aujourd'hui comme l'échelon charnière dans le pilotage du système.

La déconcentration a concerné l'ensemble de l'offre de formation (ouvertures et fermetures d'établissements, filières, sections, options, classes, à l'exception des classes préparatoires et de l'enseignement supérieur), l'ensemble des moyens d'enseignement des premiers et second degrés (public et privé sous contrat), qui, alloués globalement par l'administration centrale, sont librement répartis par les recteurs, dans le cadre des programmes institués par la loi organique relative aux lois de finance (LOLF), enfin une partie de la gestion des personnels (totale pour les catégories B et C).

2.2.3. La LOLF et ses conséquences

Plus récemment, dans le cadre de la LOLF donc, la recherche d'efficacité et d'efficience de l'action a modifié le pilotage du système éducatif. Il implique une démarche de management des activités et des dispositifs d'action, sous contraintes organisationnelles et financières, dans une perspective stratégique prenant en compte un des objectifs essentiels qu'est la réussite

⁶ *Rénovée ensuite avec le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.*

des élèves. Cette nouvelle approche de l'action publique a accentué les phénomènes de décentralisation vers les collectivités territoriales et de déconcentration des services de l'État dans les régions, conférant au local de nouvelles compétences et une autonomie de gestion, tout en confirmant la liberté pédagogique des enseignants.

Ainsi, les universités ont ouvert le chemin de l'autonomie des établissements et de la décentralisation fonctionnelle à partir de 1968 puis avec les lois de 1984 et 2007 et la loi sur l'enseignement supérieur du 22 juillet 2013. Les universités sont au terme de cette histoire législative des établissements publics à caractère scientifique culturel et professionnel (EPSCP), dotée d'une autonomie allant jusqu'à la gestion de la masse salariale de leurs personnels. Les établissements scolaires (hors écoles primaires qui restent de simples services communaux et dépendent donc étroitement de leurs communes pour leur gestion matérielle) se sont vus, eux, dotés de la personnalité morale, d'organes propres de gestion, d'une liste de compétences et d'un budget propre. Ils sont désormais des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE).

L'autonomie de ces derniers reste cependant très restreinte dans la mesure où les activités d'enseignement demeurent l'objet de réglementations nationales précises, gérées et mises en œuvre par des fonctionnaires d'État, recrutés au niveau national et relevant d'un statut national. Les chefs d'établissement eux-mêmes sont à la fois représentants de l'État, et à ce titre soumis à une autorité hiérarchique, exécutif du conseil d'administration qu'ils président, et reçoivent également des directives de la collectivité territoriale de référence.

Chapitre 2 : Définitions et redéfinitions des espaces éducatifs

Après ce point introductif qui fixe le cadre théorique et historique de la notion de territoire, il s'agit d'explorer ces espaces éducatifs, d'en définir les contours, d'en identifier donc les limites, mais aussi d'en percevoir l'articulation. Ce sera l'objet d'un premier point consacré à l'état des lieux éducatifs. Mais au-delà de cette réalité géographique et administrative arrêtée par les textes réglementaires, la question se pose dans un deuxième temps de la combinaison entre le territoire vécu par les élèves et leurs familles et la politique éducative, qui se doit de prendre en compte la spécificité du territoire tout en le transcendant, non pas seulement parce qu'elle est d'abord définie nationalement, mais parce que dans le cadre d'un système éducatif national, elle a précisément vocation à permettre à chacun, quel que soit son territoire d'origine, d'avoir un accès égal aux formations disponibles sur un territoire plus vaste. Le territoire est ainsi à la fois valorisé et transcendé. Dans un troisième temps enfin, en préalable à la partie suivante consacrée aux modes de gouvernance éducative, on observera plus finement les attraits et les limites des approches locales et nationales du système éducatif, en mettant au jour, justement, la dialectique du national et du local.

1. ÉTAT DES LIEUX ÉDUCATIFS

Ce point étudie la complexité de l'organisation territoriale actuelle du système éducatif, organisation qui s'inscrit dans le système administratif et s'apparente à un millefeuille avec ses quatre niveaux de pouvoirs : l'État, les régions, les départements, les communes, auxquels il convient d'ajouter les différentes intercommunalités. Bousculée par les dynamismes démographiques (l'urbanisation, la concentration massive de la population dans les grandes aires métropolitaines, inversement la désertification de zones de l'espace national), la réflexion sur la question des territoires institutionnels, leur fonctionnalité et l'efficacité de l'investissement public s'avère indispensable. Elle a des conséquences sur le système éducatif et la question de la recherche du « bon échelon » pour la mise en œuvre des politiques éducatives devient alors une question récurrente, comme en témoignent les rapports des inspections générales.

Les services déconcentrés du ministère de l'éducation nationale sont présents dans chaque région et dans chaque département et s'articulent autour de trente académies et quatre-vingt-dix-sept directions des services départementaux de l'éducation nationale. Depuis le 1^{er} janvier 2016, dix-sept régions académiques sont mises en place pour répondre au nouveau cadre régional créé par la loi du 16 janvier 2015. Il en résulte un maillage institutionnel selon le modèle des poupées russes, avec d'une part les territoires « naturels », c'est-à-dire ancrés dans le temps institutionnel, que sont les académies, les départements, les circonscriptions et les établissements, d'autre part des territoires « fabriqués », à des échelles différentes.

Au-delà de ce premier balayage, les parties suivantes s'attacheront à explorer plus précisément les problématiques associées.

1.1. Territoires établis

1.1.1. L'académie, pivot entre le national et le local

L'académie est l'entité administrative de référence de l'éducation nationale, qui prend en charge la mise en place des politiques éducatives. Son organisation fonctionnelle et territoriale ainsi que les attributions des services de l'académie et des services départementaux de l'éducation nationale sont arrêtées, conformément aux orientations ministérielles, par le recteur d'académie et placées sous son autorité.

Cette relative autonomie corrélée au rôle stratégique du niveau régional s'inscrit nécessairement dans un cadre national : « L'autonomie des académies et des établissements doit s'exercer dans le cadre d'un pilotage national fort qui maintient la cohérence et assure l'équité du système éducatif ». (*Pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF*, 2006-085, p. 5).

Les instances académiques cherchent à adapter leur organisation à la dimension territoriale avec ses opportunités et ses contraintes de proximité, et en ce sens les réorganisations reposent sur des stratégies locales dans le cadre d'une démarche expérimentale, débouchant parfois sur des innovations, par exemple en regroupant par secteurs géographiques les opérations de suivi et d'animation, comme l'indique le rapport sur les bassins d'éducation et de formation : « Le volontarisme des instances académiques peut déboucher sur des innovations en termes d'organisation. Ainsi l'initiative de partager le territoire des départements de l'Ardèche et de la Drôme en trois bassins bi-départementaux » (*Les bassins d'éducation et de formation – Quelle plus-value pour le service public*, 2003-038, p. 4). Aussi, s'agissant de la réorganisation des services académiques, « l'objet de la mission de l'IGAENR n'était donc pas de contrôler la mise en place de normes mais d'analyser les stratégies et les actions mises en œuvre par les académies et leur impact sur l'organisation des services ». (*La réorganisation des services académiques*, 2009-045, p. 1).

La question de l'organisation est donc prégnante. Le décret du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique renforce encore les pouvoirs des recteurs, en leur attribuant « les compétences jusque-là attribuées ou déléguées aux IA-DSDEN », ces derniers, devenant DASEN. Le décret précise que « le recteur arrête, conformément aux orientations ministérielles, l'organisation fonctionnelle et territoriale de l'académie ainsi que les attributions des services de l'État dans les régions et les départements ». Cependant cette prééminence des questions de réorganisation de la chaîne hiérarchique interroge sur la place de celles relatives à la pédagogie, « souvent identifiée comme le parent pauvre de la nouvelle gouvernance » (*Les effets de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique*, 2013-060, p. 16). Les auteurs du même rapport ajoutent : « Il faut cependant prendre garde à une interprétation qui laisserait supposer que le champ de la pédagogie se résume, voire se réduit, à celui de l'expertise des corps d'inspection ». (*Ibid.*).

1.1.2. Le département, échelon de mise en œuvre de la stratégie académique

À l'échelon départemental, les services de l'éducation nationale sont rassemblés au sein de la direction des services départementaux de l'éducation nationale dont l'organisation varie d'un département à l'autre. En effet, le recteur d'académie peut créer des services mutualisés interdépartementaux, qui peuvent être hébergés au rectorat ou dans une direction des services départementaux de l'éducation nationale. De plus, la LOLF resserre le pilotage au niveau académique, réduisant les inspections académiques au simple rang des services rectoraux et « induisant de fait un sentiment pour le pilotage du premier degré "d'empiètement sur leur pré carré" pour les inspections académiques qui estiment avoir fait la preuve de leur compétence dans ce domaine ». (*L'expérimentation de la LOLF dans les académies de Bordeaux et de Rennes*, 2005-022, p. 15).

Cependant, force est de constater que bien souvent « [le] niveau départemental est reconnu comme le niveau idoine pour le traitement des politiques interministérielles qui, en imposant une complémentarité dans les actions conduites par les divers acteurs publics et notamment le département, inscrit les opérations communes dans un ancrage territorial défini ». (*Place et rôle des IA-DSEn dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'éducation nationale*, 2006-054, p. 24).

Aussi est-il nécessaire de clarifier les rôles et préciser les champs sur lesquels l'inspecteur d'académie intervient au titre de conseiller et de collaborateur du recteur et ceux dans lesquels la décision est de sa pleine responsabilité, « quand bien même on ne rechercherait pas une organisation identique sur l'ensemble du territoire ». (*Ibid.*, p. 22).

L'échelon départemental ne peut cependant être l'échelon unique de la déclinaison de la stratégie académique. Il a pu être en effet parfois contesté au niveau local, notamment lorsque celui-ci est contraint, ce qui traduit parfois la difficulté de l'éducation nationale à intégrer de nouvelles logiques d'aménagement du territoire.

« Ainsi le « Grand Toulouse » qui représente une problématique spécifique pour le service public n'est pas reconnu en tant que tel dans l'organisation de l'éducation nationale et les parents d'élèves font remarquer par exemple que les limites départementales sont obsolètes s'agissant de la définition du secteur de recrutement du nouveau lycée de Fronton. La notion de "pays", chère à beaucoup d'élus, ne trouve guère d'écho au niveau de la réflexion sur la carte scolaire. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse*, 2004-135, p. 68).

1.1.3. Les circonscriptions, unité territoriale du premier degré

Historiquement, la création des circonscriptions du premier degré a coïncidé avec la mise en place d'un corps de contrôle, correspondant à la volonté politique d'une forme de quadrillage du territoire. Aujourd'hui, la circonscription reste l'échelon opérationnel de l'organisation de l'enseignement du premier degré. L'IEN est l'interlocuteur premier des équipes pédagogiques mais aussi un interlocuteur privilégié des partenaires,

élus et parents, et plus généralement des usagers de l'École. Son rôle dans la politique pédagogique et éducative est multiple. Il se situe au croisement des orientations « verticales » (ministérielles, académiques ou départementales) et des spécificités horizontales « locales » (bassin, pays, commune, école) en fonction des politiques départementales et des besoins estimés pour la circonscription.

Dès 2003, le rapport sur l'organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire⁷ souligne l'émergence difficile du niveau académique, l'échelon de manœuvre du premier degré étant le département. Le concept de territoires intermédiaires par suite d'impulsions ministérielle ou académique (les bassins) ou de nécessités locales (diverses formes de réseaux) apparaît. L'échelon bassin questionne manifestement les acteurs du premier degré, dans la mesure où une circonscription peut ainsi « appartenir » à plusieurs bassins. Douze ans plus tard, un autre rapport sur la circonscription du premier degré pose ainsi la question : « Comment alors piloter dans l'emboîtement souhaité avec le bassin, l'unité territoriale du premier degré que représente la circonscription si elle est décalée territorialement de ce même bassin ? » (*Pilotage et fonctionnement de la circonscription du 1^{er} degré*, 2015-025, p. 40).

Au niveau académique et départemental, la circonscription est une entité sujette à évolutions et à interrogations, dans la mesure où elle apparaît sans « coïncidence » avec les territoires éducatifs et/ou administratifs :

« La circonscription en tant que territoire où se déploie l'action pédagogique et administrative questionne. Dans une organisation de plus en plus complexe, avec les intercommunalités, les communautés d'agglomérations, les bassins d'éducation, etc., la circonscription apparaît au regard des services des DSDEN comme une entité dépassée dans son périmètre et dans son fonctionnement. La construction même de ses contours interroge. » (*Ibid.*, p. 62).

Et les inspections générales de proposer l'évolution suivante en vue d'améliorer la carte des circonscriptions : « La recherche d'une amélioration de la carte des circonscriptions, fondée sur des unités pertinentes au plan territorial et/ou au plan pédagogique de manière à conforter des politiques de territoire, pourrait se traduire par des regroupements par pôles géographiques ou en définissant le périmètre des circonscriptions en cohérence avec l'école du socle commun, pour une continuité des parcours, [...] en articulant les découpages propres à l'éducation nationale avec les territoires en prenant appui sur les intercommunalités ou les métropoles. » (*Ibid.*, p. 75).

⁷ L'organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire, rapport 2003-034.

1.1.4. Le niveau local : les écoles et établissements scolaires, maillage territorial

Au niveau local, les écoles primaires et les établissements scolaires (collèges, lycées, écoles régionales du premier degré et établissements régionaux d'enseignement adapté) sont les principaux lieux de contact entre l'éducation nationale et les familles.

« L'établissement est ainsi devenu un des lieux de création ou/et de maintien du lien social : à ce titre, il est impliqué dans des opérations telles que "l'École ouverte", et concerné par la mise en œuvre des politiques de prévention. En zone rurale comme dans les quartiers en difficulté, l'EPL est parfois un des derniers services publics présent (voire admis), et sans doute le plus visible et le mieux reconnu et accepté. Cela lui confère une responsabilité particulière ; il est observé et attendu. Cette attente à l'égard de l'établissement se manifeste par l'importance que les institutions accordent à la présence même de l'EPL et à son développement. » (*L'EPL et ses missions*, 2006-100, p. 18).

1.2. Territoires fabriqués

Du côté des territoires fabriqués, on trouve d'une part, à l'échelon infradépartemental, les bassins, rapidement évoqués dans un point précédent, et les réseaux, d'autre part, à l'échelle supra-académique, les nouvelles régions académiques.

La prise en compte de l'échelon infradépartemental est à considérer comme le résultat d'une recherche de cohérence, une réponse aux différentes logiques d'actions territoriales. Dans toutes les académies, des niveaux intermédiaires entre celui de l'académie et celui des établissements ont été créés dans l'objectif d'une recherche de proximité d'intervention afin de mieux en prendre en compte les problématiques territoriales et ainsi contribuer au développement d'une politique éducative cohérente. Force est de constater que cet échelon infradépartemental se caractérise par un maillage de nombreux dispositifs aux périmètres distincts qui se chevauchent, s'interpénètrent, se recouvrant rarement : les bassins, les circonscriptions, les regroupements pédagogiques inter communaux (RPI), les secteurs, les districts. Ces territoires, que l'on pourrait qualifier d'intermédiaires, ont un intérêt reconnu par les différents acteurs, car ils constituent des espaces d'échange et d'animation pédagogique contribuant à la mobilisation des acteurs.

Le rapport annuel de 2006 met en lumière cet échelon et l'attention que les inspections générales lui ont porté, dans la mesure où il s'agit d'un « changement de focale » : « L'analyse du fonctionnement de ces "sous-ensembles" homogènes, au sein de l'espace académique, porteurs de problématiques spécifiques [...]. Aussi c'est dans l'espace de tels territoires qu'on mesure mieux qu'ailleurs l'écart entre les politiques nationales ou académiques et la réalité du terrain, marquée par les contraintes du contexte local. » (2006, p. 45).

1.2.1. Les bassins : des territoires intermédiaires pour le second degré

Les bassins de formation apparaissent comme le cadre jugé pertinent pour construire les coopérations nécessaires à la *déclinaison* du projet académique : « Le besoin d'un niveau intermédiaire entre celui de l'académie et celui des établissements a presque partout conduit à la création de bassins. Apparu il y a une quinzaine d'années à l'initiative de certains recteurs, mais situé en principe hors de la hiérarchie académique, cet échelon infradépartemental doit permettre le travail de proximité nécessaire au développement d'une politique éducative cohérente. » (*Les académies sous le regard des inspections générales - Bilan des dix premières évaluations de l'enseignement en académie, 2003-022, p. 50*).

Ils ne sont pas un échelon administratif de plus, mais bien, conformément à la circulaire ministérielle du 20 juin 2001⁸, un espace de concertation et d'animation pédagogique, une sorte d'« écosystème pédagogique » :

« Les bassins émergent, à un rythme inégal, comme des échelons de proximité et d'accompagnement des établissements scolaires du second degré, en liaison avec les circonscriptions du premier degré. Certains sont devenus des lieux de pratiques collaboratives entre inspecteurs du second degré, inspecteurs du premier degré et chefs d'établissement, le lieu où se construit, avec les personnels de direction, un pilotage accompagné ou partagé des établissements. » (*Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie, 2016-070, p. 32*).

L'émergence des bassins correspond donc à un besoin d'interface entre la politique académique et sa mise en œuvre diversifiée dans les EPLE. Favoriser la circulation ascendante et descendante de l'information, faciliter la communication entre les établissements, permettre une harmonisation et un suivi des politiques d'EPLE sont autant d'objectifs visés par la création de cet échelon. « Les bassins peuvent être à la fois un lieu de la mutualisation d'actions et de savoir-faire différents émanant des établissements, et l'outil légitime de la mise en forme, de l'adaptation nécessaire au terrain des politiques académiques ». (*Les bassins d'éducation et de formation, 2003-038, p. 12*). C'est ainsi le cas pour l'élaboration de la carte de formation, induisant la notion de bassin de formation, ou l'amélioration des articulations entre les différents niveaux de l'éducation nationale, ou la formation des personnels.

Même si leur fonctionnement est encore très éloigné de cet objectif, les bassins de formation constituent, dans le cadre d'un projet académique, le moyen de « développer l'initiative et de responsabiliser les acteurs de terrain » et sont appelés à devenir « une force de propositions et d'analyses, un lieu d'échanges de pratiques pédagogiques et éducatives » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Besançon, 2004-005, p. 183*).

⁸ Circulaire n° 2001-114 du 20 juin 2001, « Orientations relatives aux bassins d'éducation et de formation », publiée dans le Bulletin officiel n° 26 du 28 juin 2001. Texte accessible à l'adresse : <http://www.education.gouv.fr/bo/2001/26/default.htm>

Le découpage du territoire académique en bassins constitue donc une opération complexe, qui relève d'une stratégie de structuration territoriale. Les critères retenus pour leur constitution sont variables d'une académie à l'autre : « les bassins peuvent être calqués sur les parcours possibles des élèves, comme dans l'académie de Lyon, où ils sont de taille très inégale et parfois volontairement non homogènes [...] Ils peuvent, comme dans l'académie de Limoges, correspondre aux districts ». (*Les académies sous le regard des inspections générales*, 2003-022, p. 50).

Souvent, cela dit, et en cohérence, la logique de leur conception s'est fondée sur celle du parcours de l'élève : « Pour le rectorat, les bassins sont des "aires géographiques restreintes et cohérentes", ce qui postule leur homogénéité. Mais dans ces aires géographiques, "les établissements scolaires publics sont organisés en réseau pour assurer la continuité et la cohérence d'un parcours de formation pour chaque élève du bassin. La majorité de la population doit pouvoir y trouver l'ensemble des formations scolaires et professionnelles", ce qui fait du bassin une structure également susceptible de traiter l'hétérogénéité [...] Le bassin peut donc constituer une unité de travail pédagogique efficace s'il est correctement délimité (taille, homogénéité), avec des objectifs définis, et une certaine autonomie de réflexion ; en ceci la structure semble constituer un outil puissant de pilotage adapté à l'ensemble hétérogène que constitue le département (et *a fortiori* l'académie). » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nantes*, 2003-010, p. 157-158).

La taille et le champ de compétence doivent être interrogés, de manière à ce que ces territoires apportent une plus-value réelle au service public.

La question se pose aussi de leur appropriation effective par les acteurs, de leur pertinence pour les partenaires extérieurs, au regard par exemple d'autres découpages territoriaux – zones d'emploi de l'INSEE, aires régionales d'intervention définies dans le cadre du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) et du plan régional de développement de la formation professionnelle (PRDFP) – ou des espaces vécus (espaces de mobilité).

« À travers plusieurs exemples académiques, [...] on mesure à la fois l'intérêt de l'existence d'une telle structure infradépartementale, mais aussi sa fragilité et ses ambiguïtés. Le bassin est-il un lieu d'expérimentation et de confrontation partagé par des établissements autonomes, ou le relais de la politique nationale et du projet académique ? [...] [L]eur fonctionnement actuel paraît souffrir de deux faiblesses : [d'une part] la rigidité des limites départementales, qu'il serait sans doute logique, dans nombre de cas, de transgresser pour aboutir à la création de bassins trans-départementaux plus cohérents. [...] [D'autre part], la question de l'articulation des bassins avec d'autres découpages apparaît, elle aussi, fondamentale. » (*Les académies sous le regard des inspections générales – Bilan des dix premières évaluations de l'enseignement en académie*, 2003-022, p. 50-53).

Finalement, la question posée de la pertinence du territoire éducatif fabriqué et de son appropriation par les parties prenantes de l'action éducative rejoint celle de la déconcentration et de l'autonomie fonctionnelle laissée aux acteurs internes du système. C'est à la condition, précisément, de ne pas en faire un

échelon administratif de plus que la pertinence des bassins de formation comme lieu de coopération et territoire de projet pourra plus facilement établir, dès lors que pourront être constituées des équipes stables s'investissant dans un territoire auquel ils s'attachent. À terme, c'est une véritable notion de « subsidiarité éducative » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Besançon*, 2004-005, p. 116) qu'il conviendrait de convoquer ici, pour évoquer la recomposition de l'action éducative à partir du territoire, et au-delà de la simple déconcentration des échelons administratifs.

1.2.2. Les réseaux

La construction et les conditions d'application d'une réflexion pédagogique collective amènent à rechercher le périmètre de l'échelon infra départemental de coordination et de coopération pertinent. Ainsi « cette question peut trouver une forme de réponse dans la mise en œuvre d'une politique de réseaux territoriaux d'établissements. » (*Les effets de la mise en œuvre du décret 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique*, 2013-060, p. 25).

Dans certains territoires, notamment ruraux, le regroupement, la mutualisation, le fonctionnement en réseau s'imposent comme une nécessité.

« Dans le cadre des conventions ruralité, et pour faire dans la logique du rapport Duran "de la liaison école - collège le cadre naturel du travail à plus long terme de réorganisation du maillage scolaire avec le collège de territoire", réorganiser le réseau scolaire en favorisant par exemple des regroupements de proximité pour les élèves de cycle 1 et de cycle 2 et en créant un pôle cycle 3 à proximité du collège de secteur. » (*Expertise sur la continuité pédagogique entre l'école et le collège*, 2016-040, p. 34).

Cette mise en réseau d'établissements sur un territoire donné a pour objectif la mise en œuvre d'un pilotage à partir d'une organisation territoriale de proximité cohérente. Les récents rapports sur les cordées de la réussite et sur l'éducation prioritaire illustrent l'importance et la nécessité de ce travail en réseau. Le réseau est « l'entité de base », le lieu de l'unité de stratégie et d'action ancré dans son territoire.

1.2.3. Les régions académiques, un nouvel échelon

Depuis le 1^{er} janvier 2016, dix-sept régions académiques sont mises en place pour répondre au nouveau cadre régional créé par la loi du 16 janvier 2015. Un recteur de région académique est désigné dans chacune d'elles, et garantit dans les régions pluri académiques l'unité et la cohérence de la parole de l'État en particulier dans les champs de compétences partagées avec la collectivité régionale.

La région académique constitue l'échelon de mise en cohérence des politiques éducatives régionales en particulier pour les questions requérant une coordination avec la région ou le préfet de région dans les domaines suivants : formation professionnelle, apprentissage et orientation tout au long de la vie professionnelle, définition du schéma prévisionnel des formations des établissements publics d'enseignement du second degré, enseignement supérieur et recherche, lutte contre le décrochage scolaire, service public

numérique éducatif, utilisation des fonds européens, contribution aux contrats de plan État-région.

Dans chaque région académique, un recteur de région académique est nommé. Dans les régions académiques qui comprennent plusieurs académies, le recteur de région académique est nommé parmi les recteurs d'académie. Il dispose de pouvoirs propres et, pour les régions comportant plusieurs académies, garantit, avec l'appui des autres recteurs d'académie, l'unité et la cohérence de la parole de l'État dans les champs de compétences partagés avec la collectivité régionale ou le préfet de région. Il est l'interlocuteur unique du conseil régional et du préfet de région.

Dans les neuf régions comprenant plusieurs académies, le recteur de région académique préside un comité régional académique où siègent tous les recteurs de la région. Cette instance permet d'harmoniser, au sein de la région académique, les politiques publiques de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Après avis du comité régional académique, le recteur de région académique peut créer des services interacadémiques pour renforcer des expertises et l'efficacité collective. Chaque recteur de région académique doit constituer un tel service pour le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire, administratif et financier des établissements publics d'enseignement supérieur. Ainsi, « sans qu'il y ait nécessairement la perspective d'un rectorat commun à deux régions, une orientation comparable pourrait être étudiée pour des rectorats de taille limitée et d'académies limitrophes correspondant à des régions complémentaires : ils pourraient développer des services interacadémiques et des coopérations au-delà de ceux qui existent déjà. » (*La réorganisation des services académiques*, 2009-045, p. 23).

Ce nouvel échelon nécessite une véritable réflexion des acteurs sur l'évolution des périmètres, qui doit être porteuse de sens, au risque de privilégier les approches organisationnelles plus que pédagogiques et éducatives, comme le souligne le rapport sur l'évolution de l'État territorial : « le risque serait grand que tout l'encadrement académique soit pour plusieurs années déporté sur des questions organisationnelles éloignées des préoccupations éducatives et finalement contre productives par rapport aux objectifs du système éducatif. » (*Quelle évolution de l'État territorial pour l'Éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche*, 2015-021, p. 6). En effet, face à cette organisation complexe, la question de la lisibilité pour le citoyen ne doit pas être perdue de vue, au risque de renforcer le sentiment d'une institution coupée de la réalité et dont les évolutions seraient peu en phase avec les objectifs qui lui sont assignés.

« Les propositions qu'elle [la mission] fait qui prônent une convergence des académies avec les nouvelles régions sans alignement systématique n'auraient aucun sens si elles ne s'accompagnaient pas d'une réflexion, à laquelle les acteurs académiques sont prêts, sur des modes de gouvernance du système éducatif adaptés à ses enjeux pédagogiques. Cette réflexion doit partir des besoins des équipes pédagogiques, des écoles et des établissements à qui on ne doit pas donner l'impression d'une réforme technocratique n'intéressant qu'une superstructure très éloignée des réalités. » (*Ibid.*, p. 23).

Ainsi, « les organisations doivent être lisibles pour le citoyen, pour l'utilisateur chez qui on ne doit pas renforcer le sentiment d'éloignement d'une sphère décisionnelle coupée des réalités. La simplicité entraîne l'absolue obligation de ne pas créer de niveau d'administration supplémentaire. » (*Ibid.*, p. 8).

Inversement, « l'alignement des académies sur le périmètre des grandes régions entraînerait nécessairement pour répondre au besoin de proximité le renforcement des compétences départementales, tout au moins de conforter des compétences clairement identifiées. Pour certains c'est une chance, pour d'autres un risque de départementalisation de l'éducation nationale, à rebours de sa tradition historique. » (*Ibid.*, p. 4).

1.3. Des périmètres peu lisibles ou disjoints, juxtaposés, instables

Une académie ne peut être considérée comme un territoire unique mais plutôt comme une somme de territoires spécifiques, sachant que de nombreuses académies sont constituées de plusieurs départements dont les caractéristiques ne sont aucunement comparables, qu'il s'agisse de leur géographie, de leur histoire, de leur sociologie, de leur attractivité. Force est de constater qu'il y a une multiplicité de territoires, qui rendent difficiles les critères de découpages. Ainsi le sentiment d'une fragmentation, voire d'une dispersion, de juxtaposition ou de recoupement peut apparaître lors de l'observation : « Les limites des bassins ne correspondent pas avec ceux des secteurs de collège (le découpage en bassins correspondant soit aux limites des lycées, soit à une articulation avec les bassins d'emploi, soit avec des pays) ; les collèges recrutent sur des communes différentes et sur plusieurs circonscriptions. Par ailleurs certains découpages ne sont pas pertinents au regard des écoles (transports scolaires, grandes villes...) et encore moins vis-à-vis des collectivités (situation caricaturale de villes ou plusieurs inspecteurs se partagent des quartiers alors que les interlocuteurs sont uniques). » (*Organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire*, 2003-034, p. 16).

Que ce soit à l'échelle des écoles, celle des EPLE, la cohérence et la lisibilité des territoires devraient être le plus proche de la vie réelle et de l'administration commune. Or, dans certaines académies les périmètres ne concordent pas : « [...] Force est de constater la non concordance des référents communaux et intercommunaux avec les structures scolaires (circonscriptions, RPI, bassins, secteurs de collèges). Les périmètres scolaires ne correspondent pas à ceux des nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) [...] Les territoires de l'école ne devraient-ils pas se mettre en cohérence avec les nouveaux territoires des EPCI et non les chevaucher voire les perturber ? On observe, à décharge, que ceux-ci se sont constitués sans tenir compte de la dimension éducative. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Dijon*, 2004-132, p. 18).

C'est pour cette raison que la mission sur la place et rôle des IA-DSEN dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'éducation nationale formulait la recommandation suivante : « Aussi pour une meilleure lisibilité du maillage local, la recherche aux différents échelons d'une meilleure concordance des

territoires de l'École (circonscriptions, bassins, RPI, secteurs, districts, etc.) avec les nouvelles structures intercommunales (communautés de communes et d'agglomération) est recommandée ». (*Place et rôle des IA-DSEN dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Éducation nationale*, 2006-054, p. 61).

Ni les territoires institutionnels, ni les territoires de projet, ne recouvrent les mêmes périmètres, à de rares exceptions près : « Les seuls territoires concordants sont l'espace régional et les deux départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Les espaces suprarégionaux sont marqués par des tentatives spécifiques au fait transfrontalier (Interreg, conférence du Rhin supérieur, Eurodistricts), qui interfèrent avec certaines actions interrégionales du Grand-Est français et n'en facilitent ni la cohésion, ni l'efficacité. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Strasbourg*, 2006-060, p. 6).

Cette complexité induit des évolutions de la cartographie avec des pôles inter degrés, dont le périmètre oscille du bassin au département, qui nuisent à la continuité des actions. Aussi la stabilité des périmètres et la cohérence de la carte infradépartementale pour un territoire donné réunissant de manière cohérente des EPLE et des écoles sont recommandées.

« En fonction de la taille des académies, ces pôles pourraient être départementaux ou infradépartementaux. Dans ce dernier cas, pour leur délimitation, ils pourraient emprunter les contours des bassins de formation, lorsque ceux-ci sont pertinents, et ceux des circonscriptions d'IEN du premier degré, en incluant ainsi dans leur périmètre les établissements et écoles relevant des deux ressorts géographiques. » (*Pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF*, 2006-085, p. 30).

Face à cet ensemble complexe aux interfaces nombreuses, aux périmètres pas toujours lisibles, s'interroger sur l'organisation et le pilotage revient à analyser les modalités de travail, concertation des multiples acteurs, à questionner les stratégies territoriales mises en œuvre, l'efficacité des synergies recherchées.

2. DE LA VALORISATION DU TERRITOIRE VÉCU À SON DÉPASSEMENT

2.1. Partir du territoire : une prise en compte progressive de la diversité territoriale et du kaléidoscope infra-territorial

2.1.1. L'entrée territoriale

La dimension territoriale est expressément prise en compte dans les rapports des inspections, et l'entrée se fait le plus souvent, logiquement, par l'échelon académique, qui apparaît comme la pierre angulaire d'un système. Il est placé à bonne distance du niveau national et de l'échelon local, historiquement

installé, piloté par une autorité légitime : le recteur. D'ailleurs un vaste programme d'évaluation des politiques d'éducation en académie a été confié aux inspections générales de 1998 à 2006. Mais le territoire s'impose à l'observateur des politiques d'éducation au-delà de la seule réalité administrative qu'est l'académie. Car c'est toute l'extrême diversité des territoires qu'il convient d'appréhender : « L'exercice imposait l'académie comme cadre de la réflexion, choix évidemment justifié par l'organisation politique et administrative. Nous nous y sommes tenus. Mais, examiner dans quelles conditions et contextes sont mises en œuvre les politiques éducatives puis évaluer leurs effets ont conduit à ne pas se cantonner à ce niveau qui recouvre une variété de situations. Toute politique doit s'adapter, afin de respecter les réalités locales, que l'on ne peut ignorer, mais aussi pour obtenir une meilleure efficacité. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Poitiers*, 2001-050, p. 119).

La prise en compte des échelons infradépartementaux interroge en retour sur la question de l'unité de projet académique : « [...] De fortes disparités apparaissent entre les circonscriptions administratives et entre les territoires infradépartementaux qui forment la région. Cela conduit à s'interroger sur l'existence d'une réelle unité académique qui soit reconnue par tous et vécue comme telle. Terre de contrastes dira-t-on, mais aussi espace administratif qui se veut unifié et dans le cadre duquel la mise en œuvre des politiques éducatives ne rencontre pas partout les mêmes problèmes et ne produit pas en tous lieux les mêmes effets. Ces actions doivent-elles être menées partout de manière uniforme ? Certes, non. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Poitiers*, 2001-050, p. 8).

Et c'est bien le territoire dans toutes ses acceptions qui est appréhendé, tant il est vrai que réfléchir à l'application sur un territoire d'une politique d'éducation « suppose une excellente connaissance des caractéristiques de la région, une compréhension de son passé, de ses traditions et des mentalités, une perception juste des perspectives et des enjeux économiques, une bonne appréciation des ressources mobilisables ainsi qu'une grande familiarité avec les processus de décision et avec les divers acteurs impliqués ». (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Besançon*, 2004-005, p. 190).

Au final, « le système éducatif agit sur un territoire, dans une réalité géographique, historique, économique, sociale et politique dont on ne peut l'extraire, sous peine de désincarnation et surtout d'erreur d'appréciation. » (*Ibid.*, p. 16).

2.1.2. Les dimensions des territoires

Histoire et géographie

Le territoire, c'est donc d'abord une géographie, et l'ensemble des rapports sur les académies, développe de longs passages sur les descriptifs géographiques qui identifient (bien ou insuffisamment) les territoires de l'action publique. Mais c'est aussi (parfois) une histoire, et cette histoire donne l'occasion de mesurer déjà les « épaisseurs » différentes des réalités territoriales : entre les régions - académies où l'identité territoriale se forge explicitement dans l'histoire longue et celles de création récente et/ou artificielle, qui ne sont pas encore un repère d'identité, ou sont encore en voie

de le devenir et de légitimer en conséquence la focalisation du jeu des acteurs.

Parmi les premières, on citera l'exemple de l'académie de Besançon (Franche-Comté), pour laquelle est revendiqué explicitement que « [le] système éducatif agit sur un territoire, dans une réalité géographique, historique, économique, sociale et politique dont on ne peut l'extraire, sous peine de désincarnation et surtout d'erreur d'appréciation » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Besançon*, 2004-005, p. 16). Parmi les secondes se trouve l'académie d'Orléans-Tours : « Sur le plan géographique, la situation de l'académie, caractérisée par un équilibre assez harmonieux que crée sa situation au sein de l'espace national, ne correspond pas totalement à l'image qu'elle offre à l'extérieur. L'examen de ses différents aspects montre bien leur variété. En réalité, autour de l'axe ligérien insuffisamment structurant, certains départements sont parfois animés par des forces centrifuges vers d'autres régions plus fortes ou plus proches. Dans le même ordre d'idées, expansion et régression démographiques coexistent, de même que les secteurs économiques de pointe et ceux en reconversion ou qui doivent s'y préparer. Des zones urbaines se développent, alors que, parallèlement, dans certains départements, des espaces ruraux sont entrés dans la voie, sinon de la désertification, du moins de la régression démographique. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie d'Orléans-Tours*, 2001-051, p. 14).

Réalité administrative

Le territoire, c'est aussi une réalité administrative, complexe le plus souvent, touffue, enchevêtrée, parfois contradictoire : « Le territoire scolaire est découpé de multiples façons. Au découpage politique des communes, cantons, départements et régions doublé du découpage symétrique des services déconcentrés de l'État, l'éducation nationale ajoute ses propres découpages : regroupements pédagogiques intercommunaux, circonscriptions du premier degré, secteurs des collèges et des lycées, bassins, groupements d'établissements pour la formation continue (GRETA), centres d'information et d'orientation, zones et réseaux d'éducation prioritaire, agences comptables, zones de remplacement, inspections académiques et académie. Ces découpages ne sont pas toujours cohérents entre eux et ne sont plus adaptés pour certains aux réalités des évolutions. Ils s'appuient pour les découpages internes à l'éducation nationale sur deux logiques différentes : animation (le bassin) ou gestion (zone de remplacement) mais certains partagent les deux objectifs comme par exemple la circonscription du premier degré. En règle générale, les partenaires du système éducatif ignorent ses découpages internes. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse*, 2004-135, p. 68).

Représentations

Enfin, le territoire et son déterminisme sont aussi affaire de symboles, de représentations, de conventions. Ainsi, nombre de rapports font référence au caractère déterministe et enfermant des représentations, en particulier

familiales⁹, mais rejointes par celles, parfois, de la communauté éducative et de certains partenaires. Ainsi en Poitou-Charentes : « Pour expliquer les défections d'élèves au cours ou à l'issue du premier cycle, de nombreux interlocuteurs ont invoqué le comportement des familles. Celles-ci privilégieraient les formations courtes, mieux ancrées dans les milieux professionnels et conduisant à des qualifications immédiates et bien connues par rapport aux filières plus longues, plus coûteuses et ouvrant sur des perspectives d'emploi plus aléatoires. Attitude devant l'École dont les racines plongent sans doute, comme dans toutes les régions de l'Ouest, dans un terreau socioculturel qui en a longtemps été le ferment, et le demeure encore en partie en Poitou Charente : l'institution scolaire n'est pas toujours et partout perçue et utilisée comme un vecteur de mobilité sociale. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Poitiers*, 2001-050, p. 8) ; ou en Lorraine : « Même si ce facteur est loin d'être fondamental, et en prenant soin de ne pas trop accorder à des stéréotypes, il faut noter, en Lorraine, le poids tout particulier du passé et des représentations. Pour autant qu'il faille relever la présence d'un conservatisme, celui-ci est moins de nature politique que psychologique : il est donné à la manière, du reste partielle, d'une ambiance. L'inertie que l'on peut souvent constater là où il faudrait que les choses et les institutions bougent, cette inertie – présente à côté de trésors de dynamisme – est de l'ordre de l'attachement, rassurant, au passé. Souvent invoqué par les interlocuteurs de la mission d'évaluation (chefs d'établissement, enseignants, partenaires économiques, élus), le "manque d'ambition scolaire" serait une des caractéristiques d'un nombre conséquent de familles lorraines et serait un des principaux facteurs d'explication des faibles taux de poursuite d'études dans le secondaire ou d'accès à l'enseignement supérieur. Cette forme de justification mériterait toutefois d'être pondérée par la prise en compte des difficultés économiques, sociales, familiales ou matérielles que rencontrent certains jeunes lorrains, mais aussi par l'analyse des conditions d'accessibilité aux établissements scolaires qui leur sont proposés. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nancy-Metz*, 2005-110, p. 66).

2.2. Dépasser le territoire pour égaliser les opportunités des parcours individuels, y revenir pour assurer l'insertion professionnelle et l'accompagnement

2.2.1. L'hétérogénéité territoriale

La prise en compte de cette réalité territoriale est bien perçue, de prime abord, comme un défi pour une politique nationale à visée uniformisatrice, où

⁹ « La plus ou moins grande valorisation de l'école par les familles est l'une des explications des disparités territoriales à la fois fortes et figées » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Caen*, 2004-007, p. 111).

à définition centralisée : « On peut parler d'hétérogénéité lorsque, par rapport à un critère ou à un problème, les éléments constitutifs d'un système donné s'avèrent différents au point de nécessiter des approches et des traitements spécifiques. Quelles hétérogénéités interfèrent avec les problématiques de l'éducation nationale, qui postulent plutôt une uniformité de départ ? Elles sont d'ordre territorial : l'académie de Nantes recouvre inévitablement des territoires très hétérogènes. [...] L'hétérogénéité est également d'ordre social [...] Les différences entre élèves constituent une hétérogénéité fondamentale, que l'approche adoptée par le système éducatif a encore renforcée : l'unicité de chaque élève, placé "au centre du système"», fait que chaque individu est en principe également pris en compte. Mais la diversité, notamment sociale et culturelle, devient hétérogénéité lorsque la différence entre les individus rassemblés dans une même unité n'autorise plus un fonctionnement collectif efficace pour atteindre des objectifs nationaux compatibles avec la grande majorité des élèves. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nantes*, 2003-010, p. 156-157).

Il faut donc, dans un premier temps, et si l'on veut garder cette ambition qui veut que « chaque élève soit également pris en compte », qu'on aille le chercher *dans* son territoire (il faut partir du territoire), mais que son parcours ne soit pas marqué *par* ce territoire. Il faut égaliser les opportunités de destin scolaire, et pour cela finalement dépasser le territoire, le transcender. Il faut donc en quelque sorte prendre nécessairement en compte la diversité des situations territoriales, les particularités, mais ne pas se laisser enfermer dans des particularismes : « La France se nomme diversité, j'aimerais presque mieux dire est diversité, car ce n'est pas seulement une apparence, une appellation, mais la réalité concrète, le triomphe éclatant du pluriel, de l'hétérogène, du jamais tout à fait semblable, du jamais tout à fait vu ailleurs. » Fernand Braudel.

« L'observation générale de F. Braudel prend tout son sens en Poitou-Charentes, région qui trouve son "identité" dans sa diversité. Est-ce à dire qu'aucune politique académique ne peut y être définie ? Certainement pas. La mise en cohérence des objectifs et la coordination des actions sont possibles et souhaitables, dans le respect des particularités, mais non des particularismes. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Poitiers*, 2001-050, p. 119).

Les inégalités territoriales sont à considérer à trois niveaux. Elles peuvent être géographiques, socio-économiques ou éducatives, mais le plus souvent ces caractéristiques se combinent pour donner l'impression d'une fatalité et, partant, d'une situation qui ne peut évoluer favorablement. C'est un discours de cette nature qui apparaît régulièrement dans les pages des rapports consacrés entre 2000 et 2006 à l'évaluation de l'enseignement dans les académies. Ainsi, dans le rapport sur l'académie de Reims, il est question de « discours de relative morosité, de fatalisme et de résignation devant les conséquences d'un déclin démographique présenté comme inéluctable, d'une situation économique sans ressort, d'une politique locale sans éclat ni projet véritable ». (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims*, 2004-147, p. 14).

2.2.2. Conséquences

Le territoire, notamment dans la dimension symbolique évoquée précédemment, peut être enfermant, et il convient, pour élargir le champ des possibles de chacun des élèves, non seulement de lui donner les mêmes atouts, les mêmes conditions matérielles, lui enseigner les mêmes programmes, mais savoir aussi dépasser les représentations qui forment un territoire fantasmé dans ses difficultés.

« [I]l faut une fois pour toutes tordre le cou à deux idées reçues qui courent de part en part dans l'académie : les familles seraient dépourvues d'ambition ; les élèves souffriraient de "handicaps socioculturels" qui, par une sorte de déterminisme, ne pourraient que les conduire à l'échec ou seraient la cause de leur inadaptation au système scolaire. On peut ainsi tout justifier sans vraiment rien expliquer, par fatalisme. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Poitiers*, 2001-050, p. 119)

Ou encore, à Reims cette fois : « Une attitude assez largement partagée, tant chez les partenaires de l'École qu'au sein même parfois de son encadrement, est celle qui consiste à tenir un discours de relative morosité, de fatalisme et de résignation devant les conséquences d'un déclin démographique présenté comme inéluctable, d'une situation économique sans ressort, d'une politique locale sans éclat ni projet véritable. Il est au demeurant assuré qu'une "ambition scolaire" mériterait d'être promue et soutenue, aussi bien auprès des familles que des partenaires économiques et des élus locaux, qui peut-être mesurant mal les enjeux de l'École, ses potentialités en termes de "moteur social", son rôle dans le développement économique, n'attendent que peu de l'école et ne se sentent guère impliqués dans son évolution, ni concernés par ses résultats. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims*, 2004-147, p. 14)¹⁰.

L'impact du territoire peut aussi être historique, lorsque l'offre de formation a été marquée par les spécialisations économiques : atout lorsqu'il s'agit de réaliser une adéquation, dans les filières professionnelles, elle peut aussi enfermer et réduire les opportunités de parcours.

¹⁰ *Les exemples ne manquent pas, ni à Lille « aux difficultés réelles s'ajoute un vrai handicap psychologique car la difficulté sociale hante les discours publics et semble par avance justifier les échecs scolaires » (Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Lille, 2006-052, p. 31), ni à Aix-Marseille « On voit donc que les difficultés socio-économiques, massivement concentrées dans quelques points du territoire académique, ne sont pas seules en cause dans les résultats plus faibles qu'attendus du système éducatif, mais elles paraissent entraîner une sorte de fatalisme résigné sur le niveau décidément trop faible des élèves et provoquer une sorte d'effet "Pygmalion" à l'envers [...] [confortant] la représentation d'un ordre naturel des choses, auquel tout effort pédagogique ne pourrait, en tout état de cause, rien changer. » (Évaluation de l'enseignement dans l'académie d'Aix-Marseille, 2006-041, p. 80).*

Au final, le territoire marque les parcours de l'élève¹¹. C'est pourquoi l'approche du territoire doit être celle de son dépassement, pour maintenir une égalité des possibilités : « Inégalités spatiales et sociales se conjuguent pour expliquer les disparités de performances entre départements et au niveau infradépartemental. [...] À l'intérieur des départements, la carte des difficultés scolaires épouse *grosso modo* celle des zones rurales et des périphéries urbaines, avec quelques exceptions notables qui s'expliquent tantôt par le rapport des familles à l'École, tantôt par des effets "établissement" ». (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Caen*, 2004-007, p. 42).

L'absence de promotion de l'ambition scolaire et de soutien à celle-ci rend ainsi difficile un discours sur l'École comme moteur social et la difficulté majeure est que cette attitude est « assez largement partagée, tant chez les partenaires de l'École qu'au sein même parfois de son encadrement » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims*, 2004-147, p. 14). On trouve un discours similaire à propos de Lille, où « trop d'établissements ne font guère progresser les élèves et fonctionnent surtout comme des lieux d'accueil » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Lille*, 2006-052, p. 31).

La question est vraiment celle de la représentation des adultes, tant celle des parents, notamment dans les milieux les moins favorisés, qui privilégient la proximité à la probabilité plus grande d'une insertion professionnelle réussie (alors même que, selon le rapport sur Reims, « les jeunes semblent beaucoup plus disposés à la mobilité – géographique, mais aussi culturelle – que les adultes ne le disent » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims*, 2004-147, p. 73), que celles des cadres de l'éducation nationale, professeurs et conseillers d'orientation, plus enclins à la résignation alors qu'ils devraient être les premiers à offrir d'autres perspectives.¹²

2.2.3. Dépassement

La tension évoquée débouche dans les rapports sur un paradoxe apparent. Le territoire est reconnu, mais pour mieux vouloir le dépasser. L'uniformisation de la politique d'éducation, cette volonté de maintenir par l'application d'une politique centrale et uniforme, l'égalité de tous et de chacun, se transforme en un plaidoyer en faveur de l'égalisation des opportunités. Ce qui compte est désormais le parcours de l'élève, qui doit pouvoir être le même pour chacun sur chaque portion du territoire national : chacun doit se voir reconnaître les mêmes opportunités de faire, les mêmes « capacités ».

¹¹ « Sous couvert d'un aménagement des territoires éducatifs qui se veut équilibré, les parcours scolaires tant en collèges que dans les lycées, sont en réalité loin d'être homogènes ». (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Caen*, 2004-007, p. 19).

¹² *Le tableau n'est pas noir pour autant, et les missions ont pu noter l'impact positif des pratiques enseignantes et des politiques d'établissement (deux données « locales »). C'est ainsi le cas dans le rapport sur l'académie de Lille* (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Lille*, 2006-052, p. 31).

Cela exige, précisément, de reconnaître l’empreinte du territoire, car l’égalisation des opportunités n’est pas l’application uniforme d’une politique, mais l’adaptation d’une volonté aux réalités des territoires. L’objectif est donc de partir du territoire pour mieux le dépasser, le transcender, en construisant et sécurisant des parcours individuels d’élèves qui devraient pouvoir être les mêmes partout.

Pour autant, le paradoxe tient à ce que le territoire, un instant dépassé, transcendé, revient lorsque se pose la question de l’issue du parcours de formation, et en l’occurrence la question de l’insertion professionnelle. Le territoire revient au travers des espaces de mobilité de la plupart, des espaces de vie, lesquels ne s’inscrivent pas nécessairement dans un horizon national ou supranational, mais à une échelle plus réduite, plus locale, de proximité. C’est alors la question de l’adéquation du système de formation (particulièrement dans la filière professionnelle) au système économique et d’emploi du territoire observé qui ressurgit et est prise en compte comme une autre priorité d’action pour les politiques d’éducation.

Au final, la conjugaison de ce paradoxe se conclut sur l’interrogation centrale relative au pilotage des politiques d’éducation. La prise en compte du passage du gouvernement d’un seul (l’État et ses politiques nationales) à la gouvernance à plusieurs niveaux (décentralisation, déconcentration, autonomie) et à plusieurs voix (rôle des partenaires, spécifiquement des collectivités territoriales, dans l’élaboration et l’implémentation des politiques publiques) conduit les rapports à s’interroger sur le bon niveau de pilotage, sur les instruments à privilégier, sur les partenariats à nouer, et sur l’animation du jeu d’acteurs qui en résulte.

La logique est donc à la fois de partir des spécificités du territoire dans une logique adéquationniste (adapter l’appareil de formation, les parcours, les schémas d’orientation et les niveaux de formation à la réalité du tissu économique local), mais de ne pas s’y enfermer : en utilisant tous les leviers, dont le projet académique et, dans son cadre, l’autonomie laissée aux établissements scolaires d’organiser, sur un territoire pertinent – bassin de formation – des stratégies coopératives visant à décliner les orientations nationales et académiques et les adapter au contexte local, dans l’objectif de maintenir pour tous des « capacités » aussi élargies, et de les arracher aussi aux déterminismes sociaux et territoriaux.

La nécessaire prise en compte pragmatique des réalités territoriales et l’adaptation d’un cadre défini nationalement aux réalités locales entrent en tension avec cette nécessité de dépasser le particulier pour revenir au général : « Inscrits dans l’histoire de l’aménagement du territoire, les déséquilibres régionaux entre territoires ruraux extrêmement isolés, au développement économique limité, et espaces urbains et rurbains à fort potentiel en ressources humaines et structures économiques, imposent en matière de réseau scolaire et d’offre de formation la confrontation de deux types de raisonnement : le premier relève d’une logique de proximité, imposée par les distances et surtout les temps de déplacement, le relief et la dispersion démographique, le second est guidé par la volonté de réunir toutes les conditions de la réussite scolaire dès l’école primaire. » (*Évaluation de l’enseignement dans l’académie de Caen*, 2004-007, p. 11).

Une autre source de tension, de paradoxe, est celle qui naît de la nécessité de conjuguer l'insertion dans le contexte socio-économique propre au territoire avec la possibilité d'envisager des parcours plus « déterritorialisés », identiques à ceux pouvant être atteints ailleurs : « Il convient [...] de bien tenir un équilibre entre l'offre de formation destinée à faciliter l'insertion professionnelle locale et une non moins nécessaire diversification des voies et niveaux offerts, conduisant pour partie à une poursuite d'études et/ou à une insertion professionnelle géographiquement éloignées. » (*Le système éducatif dans l'académie de la Guadeloupe : bilan et perspectives*, 2003-008, p. 23).

Il faut donc savoir partir du territoire, s'en détacher, mais aussi y revenir lorsque l'on va se poser la question de l'insertion professionnelle et de l'adéquation formation - emploi dans un territoire de proximité (notamment pour les filières professionnelles). Et tout cela doit être orchestré au bon niveau, et avec l'ensemble des partenaires du système éducatif.

3. LE PILOTAGE : DU NATIONAL AU LOCAL, ET RETOUR...

Historiquement, le pilotage du système éducatif est national. Avec la décentralisation, le mouvement vers le local, initié il y a plus de trente ans, prend chaque jour de l'ampleur et s'inscrit, doucement, dans la culture institutionnelle. Au-delà de la contrainte législative et réglementaire, qui impose la territorialisation, la réalité dans les écoles et les établissements, auscultée en permanence par les Inspections générales, est plus variable et, surtout, met au jour des insuffisances ou des dérives qu'il s'agit de corriger pour améliorer le service rendu aux élèves. À ce titre, le recours (et le retour) à un pilotage national peut s'imposer, tout autant qu'une définition plus claire de l'articulation entre les différents niveaux et les différents partenaires, car si on choisit, à l'instar des auteurs du rapport de 2013 sur l'évolution des cartes de formations professionnelles, de considérer dans une préconisation que « le payeur doit rester le décideur. » (*Évolution des cartes de formation professionnelles et technologiques à la rentrée 2013*, 2013-088, p. 19), la diversité des contributions financières et l'implication, par exemple, des collectivités locales dans l'équipement des salles de classe sont de nature à rendre l'affirmation plus complexe.

3.1. Un centralisme considéré comme excessif...

L'éducation nationale est une administration publique dont l'organisation, à mi-chemin entre la centralisation et la décentralisation, présente des spécificités entre l'échelon national (administration centrale) et l'échelon local (écoles, établissements). Le processus de décentralisation engagé il y a maintenant plus de trente ans est loin d'être complet et achevé. Deux mouvements contradictoires se conjuguent : le renforcement de la décentralisation en laissant la liberté aux acteurs locaux de s'organiser et le maintien d'un système centralisé qui apparaît aux yeux du plus grand nombre comme une garantie d'égalité de traitement et une protection face à l'arbitraire

supposé d'une gestion locale au cas par cas, comme mentionné dans le rapport sur l'autonomie de l'EPL : « Surtout, une culture de la centralisation, largement répandue à l'intérieur comme à l'extérieur du système et alimentée notamment par certains réflexes syndicaux ou politiques, est mobilisée à la moindre alerte pour éteindre toute source de prétendue inégalité (confondue avec l'uniformité), pour combler toute zone de liberté (confondue avec l'incertitude ou le néant), pour interdire toute possibilité d'atteinte supposée aux statuts nationaux des personnels. » (*L'autonomie de l'EPL : Relations entre autorité académique et établissement scolaire*, 2001-047, p. 29).

La centralisation excessive du système éducatif français a montré ses limites. En effet, une telle rigidité ne permet pas la prise en compte des paramètres spécifiques du territoire (académique, départemental ou infradépartemental), l'adaptation au contexte et le traitement adéquat de l'hétérogénéité des situations. Aussi nombre de mesures ont eu pour objectif de déconcentrer les responsabilités, en matière de pilotage comme de gestion, de l'administration centrale vers l'échelon académique, voire départemental, et d'inviter par là le système à se rapprocher à la fois du terrain et de « l'utilisateur ». Cela dit, ces mesures n'ont pour certaines pas permis d'atteindre leur but de manière satisfaisante.

En outre, l'autonomie des établissements scolaires est à nuancer au regard du cadre contraignant que le chef d'établissement est dans l'obligation de respecter, lui laissant au final, une marge de manœuvre assez réduite. En définitive, l'autonomie des établissements ne résiste guère aux tendances profondes du système à la centralisation et à l'uniformisation, sauf à développer une très forte volonté tant des autorités politiques et académiques que des établissements eux-mêmes.

D'où la nécessité d'une forme de recentrage : « Le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration a prévu que les administrations centrales se consacrent uniquement à des missions de "conception, d'animation, d'évaluation et de contrôle". Ce recentrage, déjà recommandé dans un rapport de l'IGAENR de 1993 (*mission "Centrale 2000"*, 1993-005) et réaffirmé dans un second rapport de septembre 2003, est plus que jamais d'actualité avec la LOLF. Elle appelle la mise en place de mécanismes de coordination entre les directions et la définition de procédures internes entre les directeurs de programmes et les responsables des autres structures de l'administration centrale. » (*L'expérimentation de la LOLF dans les académies de Bordeaux et de Rennes*, 2005-022, p. 21).

La LOLF a contribué à une refondation du système de pilotage. L'un des objectifs de la LOLF est en effet de « rapprocher la prise de décision des lieux de mise en œuvre effective des politiques » (*Ibid.*, p. 22). En ce sens, « elle doit conforter la déconcentration, afin que celle-ci devienne une vraie délégation de vraies responsabilités » (*Ibid.*). Il s'agit donc en quelque sorte de « conjuguer régulation nationale et souplesses de gestion laissées aux responsables des budgets opérationnels de programme » (*Ibid.*).

Comme le mentionne encore ce rapport sur l'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes, « les problématiques d'une académie sont complexes et elles doivent être abordées de manière globale. Les structures d'administration

centrale doivent donc être repositionnées afin qu'elles puissent avoir cette vision d'ensemble » (*Ibid.*, p. 20). Le rapport *Recherche et territoires* publié la même année (2005-103) souligne qu'il est ainsi possible de « mieux prendre en compte la dimension territoriale dans l'organisation de l'administration centrale », d'assurer « la conception et le suivi des stratégies territoriales » ainsi que « l'accompagnement de la mise en œuvre des nouveaux dispositifs territoriaux » (*Recherche et Territoires*, 2005-103, p. xv), bref « construire une organisation adaptée de l'administration centrale ». (*Ibid.*)

Ce recentrage implique un regard plus précis sur le pilotage académique, qui a logiquement fait l'objet d'une attention particulière lors de la campagne d'évaluation de l'enseignement menée entre 2000 et 2006. Pour la mission qui s'est rendue à Toulouse en 2004, la réflexion sur le pilotage porte sur quatre aspects : « La réflexion s'est donc articulée autour de la notion de pilotage : celui de la pédagogie avec la difficulté bien connue de corréliser les modalités de pilotage et leur impact sur les acquis des élèves, celui de l'aménagement du territoire particulièrement complexe à mettre en œuvre, celui de l'orientation des élèves et de leur insertion compte tenu de la responsabilité du service public dans ce domaine et enfin celui des cadres supérieurs de l'académie eu égard à leur rôle crucial dans la mise en œuvre de la politique nationale et académique. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse*, 2004-135, p. 2).

Le pilotage est d'autant plus complexe que ces quatre dimensions doivent être considérées au regard du processus de décentralisation, qui aboutit à une plus grande autonomie des acteurs et, incidemment, à la nécessité d'une plus grande faculté d'adaptation, avec une exigence accrue des acteurs et des usagers.

Pour la mission ayant eu en charge l'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Caen, une stratégie rectorale efficace doit s'appliquer sur l'ensemble du territoire et mobiliser l'ensemble des acteurs. Pour ce faire, elle se fonde sur deux éléments essentiels : « recentrage du projet académique autour de quelques axes » et « approche plus participative d'une démarche, nécessairement collective, qui prend appui sur les réalités du terrain » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Caen*, 2004-007, p. 77). Lisibilité et proximité se retrouvent à Toulouse avec « un projet académique explicite, clair, relativement simple et cohérent, pour être pleinement partagé »¹³, « un discours mobilisateur » et « une déclinaison des objectifs nationaux et académiques en fonction des contextes spécifiques » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse*, 2004-135, p. 17). S'ajoutent « des données exploitables sur les performances scolaires des élèves », « une réflexion prospective » et « une formation professionnelle continue des personnels » (*Ibid.*).

¹³ *En vérité, et les auteurs du rapport annuel 2006 le rappellent, « la difficulté majeure du pilotage académique est de parvenir à toucher les acteurs essentiels, les enseignants, afin qu'ils partagent le diagnostic et participent, principalement au sein de leur établissement, à la réalisation des objectifs » (2006, p. 19).*

Ce discours fort¹⁴ doit permettre de dépasser une vision datée du système académique comme « simple adjonction de structures mettant en œuvre des dispositifs en application, ou en déclinaison, d'instructions nationales » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nice*, 2002-053, p. 114), vision qui, en filigrane, amène dès lors à considérer « les résultats des élèves comme le produit de leur activité personnelle et non comme celui des actions conduites » (*Ibid.*). « Dépasser cette vision implique quatre conditions : développer des programmes d'action coordonnés, élaborer des mesures d'impact sur la scolarité des élèves, instaurer le contrôle de gestion et s'intéresser plus précisément à la gestion des ressources humaines » (*Ibid.*).

On observe à ce titre que les préconisations de la mission présente à Besançon en 2004 ont été dans une large mesure suivies d'effet. Il est question dans le rapport de favoriser l'impulsion académique dans « la gestion des remplacements, la carte des langues vivantes du premier degré, l'adaptation et l'intégration spécialisée, l'éducation prioritaire et le renforcement des réseaux d'école en liaison avec les collectivités territoriales » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Besançon*, 2004-005, p. 116), signe, s'il en est, de l'évolution de l'École sur ces points.

L'éducation prioritaire fait d'ailleurs figure de pionnière de la territorialisation de la politique éducative. Comme le rappellent opportunément les auteurs du rapport annuel 2006, au moment du lancement de l'éducation prioritaire au début des années quatre-vingt, « la territorialisation de cette politique était une véritable innovation » (2006, p. 203), qui est partie de l'idée selon laquelle « confier aux recteurs et aux équipes pédagogiques des écoles et des établissements du second degré le soin de construire la carte de l'éducation prioritaire et ses dispositifs pédagogiques apparaissait comme nécessaire à leur efficacité et à leur adéquation aux difficultés particulières de chaque zone » (*Ibid.*)¹⁵.

3.2. Les limites du localisme

3.2.1. Une proximité bienvenue

La proximité avec le terrain est donc d'abord vue comme un élément positif susceptible de mettre fin à des représentations de l'État, ou de l'académie, comme « sphère décisionnelle coupée des réalités », pour reprendre une formule de la mission chargée de réfléchir en 2015 à l'évolution de l'État

¹⁴ Demande que l'on retrouve sous la plume des auteurs du rapport de 2001 sur l'autonomie de l'EPL : « L'autonomie de l'EPL n'a de sens que dans le cadre d'une politique académique forte, exigeante et transparente » (*L'autonomie de l'EPL : Relations entre autorité académique et établissement scolaire, 2001-047, p. 22*).

¹⁵ C'est aussi au nom de l'adaptation aux réalités du territoire que la mission qui s'est rendue à Créteil en 2003 a préconisé que le ministère devrait accorder à l'académie « la possibilité de mettre en œuvre une gestion des hommes et des choses mieux adaptée aux difficultés nombreuses qu'elle rencontre et qui font que plusieurs de ses responsabilités, comme par exemple la gestion des personnels, pâtissent de manière grave et permanente de son inscription dans des schémas nationaux » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil, 2003-001, p. 112*).

territorial (*Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche*, 2015-021, p. 7)¹⁶. Dix ans plus tôt, les auteurs du rapport annuel 2006 considèrent que l'amélioration du service rendu à l'usager « suppose à la fois une proximité plus étroite avec le terrain, une ouverture, une écoute et un esprit de dialogue plus grands avec les élèves et leur famille, enfin un souci permanent d'adaptation et d'individualisation des dispositifs d'enseignement, d'accueil et d'orientation à tous les niveaux » (2006, p. 12). Ainsi, « la rigidité et le monolithisme des solutions doivent faire place à la diversification, au souci de pertinence et de qualité et laisser le champ à l'initiative locale » (*Ibid.*).

Toutefois, les mêmes auteurs ne manquent pas d'ajouter à cette dernière phrase : « tout en maintenant un pilotage politique fort », qui suggère que tout n'est pas forcément pour le mieux dans le meilleur des territoires possibles.

3.2.2. Une possible rupture d'égalité

Une autre forme d'inégalité territoriale est la conséquence des politiques éducatives locales menées diversement selon les lieux et les dossiers. Il en va ainsi du numérique, avec entre autres choses les programmes ENR (école numérique rurale) et DUNE (développement des usages du numérique à l'école). Pour le premier, le fait de cibler certaines communes rurales a pu entraîner une « une sorte de "double fracture numérique" [...], au sein du milieu rural, entre les écoles dotées et celles qui ne l'ont pas été, [et] entre les petites écoles rurales bien équipées et les agglomérations plus importantes » (*Le plan École numérique rurale*, 2011-073, p. 20). En revanche, de manière indirecte, le plan a pu inciter d'autres communes à rattraper leur retard, hors plan ENR, notamment pour la mise en place d'un ENT. (*Ibid.*, p. 21).

Pour le second, c'est l'absence de cadre national qui a donné lieu au développement d'initiatives locales, « en particulier autour d'une politique de dotation de matériel ou de développement des ENT » (*Suivi de la mise en œuvre du plan DUNE*, 2012-082, p. 3). Dès lors, « la diversité des situations est grande, notamment au niveau départemental et local » (*Ibid.*, p. 4), avec deux conséquences, « une inégalité territoriale [...] dans l'usage des outils et des ressources numériques ; une redondance fréquente des expérimentations dues à des initiatives locales [...] en dehors de toute mutualisation ou de projet de généralisation » (*Ibid.*, p. 5).

Outre le déficit communicatif sous-jacent (qu'on trouve également sous d'autres formes selon la mission d'évaluation de l'enseignement dans

¹⁶ C'est d'ailleurs une cause de souci dans la perspective d'une redéfinition du périmètre des académies. La même mission note que les avis sont partagés dans les académies, avec « d'un côté le souhait d'un interlocuteur de l'État "stratège" en relation avec le président du conseil régional, de l'autre la crainte d'un recteur "désincarné", éloigné des réalités, dans l'incapacité d'animer les territoires. » (*Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche*, 2015-021, p. 4).

l'académie de Créteil¹⁷), c'est la difficulté à penser les territoires et à établir des critères d'évaluation cohérents qui entraînent des disparités. Ainsi, dans le cadre du dispositif des « cordées de la réussite », certaines zones limitrophes d'académie se trouvent désavantagées par l'impossibilité réglementaire d'envisager une cordée interacadémique (hors Île-de-France). Comme l'indique le rapport sur la question, « les effets de la primauté de la logique administrative en matière de définition du périmètre territorial de la cordée de la réussite se traduit, de fait, par l'exclusion de certains établissements de l'accès à telle ou telle cordée géographiquement proche, mais située dans l'académie limitrophe » (*Les cordées de la réussite à l'épreuve de leur généralisation*, 2011-084, p. 14). De même, dans le supérieur, la primauté donnée à la recherche dans l'évaluation de la plus-value des universités, laisse de côté la qualité de l'accueil des étudiants.¹⁸

3.2.3. Et un risque de monde étroit

La territorialisation n'est cependant pas toujours à l'avantage des territoires.

Une vision trop locale des choses, avec une grande autonomie laissée au terrain, peut signifier une difficulté pour celui-ci de se détacher de son environnement immédiat¹⁹. La mission sur le passage du dispositif CLAIR à ECLAIR s'interroge ainsi sur l'efficacité du pilotage : « A-t-il permis réellement au terrain d'innover, de rechercher des solutions vraiment adaptées ? N'a-t-il pas, à l'inverse, entraîné la reproduction des pratiques antérieures ? » (*Élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR – 2011-2012*, 2012-076, p. 7). Elle considère au contraire qu'on peut « d'autant mieux laisser une réelle autonomie au terrain que l'on a précisé le cadre » (*Ibid.*).

La mission d'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Besançon note de son côté que réfléchir à l'évolution de l'offre de formation professionnelle suppose « une excellente connaissance des caractéristiques de la région, une compréhension de son passé, de ses traditions et des mentalités, une perception juste des perspectives et des enjeux économiques, une bonne appréciation des ressources mobilisables ainsi qu'une grande familiarité avec les processus de décision et avec les divers acteurs impliqués dans la constitution de l'offre de formation » (*Évaluation de l'enseignement dans*

¹⁷ *L'isolement communicatif est « celui des élèves par rapport aux études, celui des professeurs entre eux et par rapport à l'ensemble des membres de la communauté des établissements, celui des personnels de direction par rapport aux inspecteurs et réciproquement, celui des divers groupes de réflexion et d'animation institués dans l'académie. »* (Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil, 2003-001, p. 96).

¹⁸ *Voir le rapport Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur : « Cette reconnaissance de la diversité des formes d'excellence et non d'une unidimensionnalité fondée sur la seule recherche est une constante des discours publics mais risque de demeurer incantatoire si elle ne se manifeste pas de manière concrète »* (2011-123, p. 36).

¹⁹ *C'est un des dangers d'une suppression des visites individuelles menées par les corps d'inspection au profit de visites entre collègues au sein d'un même établissement. L'endogamie est rarement un signe de vitalité génétique.*

l'académie de Besançon, 2004-005, p. 190), d'où la nécessité de se tourner vers d'autres acteurs que ceux de l'éducation nationale ou vers d'autres échelons territoriaux.

De plus, la déconcentration ne peut exister sans responsabilisation, et notamment, pour les auteurs du rapport annuel 2006, celles des IA-DSDEN, considérés comme les premiers des « acteurs de proximité » (2006, p. 12), ni sans régulation, que ce soit dans l'enseignement scolaire²⁰ ou dans l'enseignement supérieur, pour éviter le saupoudrage de moyens. Ainsi, la mission de 2011 sur les pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur évoque la conduite des investissements d'avenir « qui refuse toute idée de saupoudrage au nom d'un aménagement du territoire » (*Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur*, 2011-123, p. 34) et présuppose de « concilier excellence, spécialisation et cohésion territoriale » (*Ibid.*), ce qui n'est pas simple.

Du côté de l'éducation prioritaire, l'effet de la territorialisation est double, selon les auteurs du rapport annuel 2006. Si les équipes de terrain ont pu « s'investir, gagner en autonomie et en responsabilité et souvent en efficacité », « l'absence de critères nationaux et les pressions locales ont abouti à une inflation de la carte, à son hétérogénéité, à des moyens saupoudrés dont l'effet est difficilement mesurable » (2006, p. 203).

3.3. Décentralisation en trompe-l'œil

La construction pyramidale historique du système éducatif peut être considérée de trois manières. Elle peut être vue comme un édifice d'essence verticale, dans le cadre duquel la décision se prend en haut et dont le mouvement est fondamentalement descendant. C'est là la critique traditionnelle adressée à une structure qui n'est complexe qu'en surface. Elle peut aussi être vue comme un ensemble qui valorise l'oblique, c'est-à-dire une forme de torsion régulée entre les niveaux. C'est le domaine de la déclinaison, c'est-à-dire d'une adaptation au contexte, mettant cette fois en valeur les penchants territoriaux. Elle peut enfin être vue de manière plus homothétique, plus fractale même, comme organisation fondée sur la reproduction interne de son schéma structurel général quel que soit le niveau considéré, à l'instar d'une arborescence régulière. On est ici proche des poupées russes, avec un emboîtement parfait d'objets de tailles différentes. Ainsi, l'organisation rectorale reproduirait-elle, à une échelle plus petite, celle du ministère lui-même.

Ces représentations montrent chacune les limites du système.

La première est source de déresponsabilisation. La mission de 2016 sur le pilotage académique de l'éducation prioritaire l'affirme : « l'échelon académique doit renoncer à un mode de pilotage pyramidal et hiérarchique au profit d'un mode de pilotage plus participatif fondé sur la recherche du niveau

²⁰ *C'est ainsi le cas pour la mission de 2002 sur l'internat scolaire public, qui préconise « un suivi plus vigilant et une régulation de l'action déconcentrée » (L'internat scolaire public – Les leçons du terrain – Bilan d'une première approche, 2002-042, p. 38).*

le plus pertinent de l'opérationnalisation de l'action » (*Pilotage académique de l'éducation prioritaire*, 2016-058, synthèse, non paginé). Il convient au contraire de réfléchir à la subsidiarité, avec les caractéristiques suivantes : « renforcement des responsabilités des acteurs et des instances du réseau, affirmation du projet de réseau comme support du dialogue de gestion académie / réseau, redéfinition du rôle de l'inspecteur référent » (*Ibid.*).

La deuxième représentation est soumise au risque de la dilution. Comme le notent les inspecteurs ayant dressé le bilan des évaluations de l'enseignement dans les dix premières académies en 2003 : « L'image d'un dispositif cohérent, en poupées russes, qui ferait du projet académique une déclinaison régionale de la politique nationale, puis des projets de circonscriptions, d'écoles et d'établissements, la déclinaison locale de la stratégie académique, n'est qu'une vision toute théorique. Dans les faits, l'impact du projet académique reste faible – y compris, parfois, sur les politiques académiques elles-mêmes. » (*Les académies sous le regard des inspections générales*, 2003-022, p. 49)

Plus gênant, la troisième représentation, dans un contexte de tension budgétaire, est de nature à renforcer ce que la décentralisation est supposée dépasser. La mission de réflexion menée en 2006 sur la place et le rôle des IA-DSDEN remarque que « nombre d'élus locaux ne manquent pas de dénoncer le paradoxe qui consisterait pour l'État, d'un côté, à rapprocher les décideurs des usagers en poursuivant la décentralisation et, de l'autre, à les en éloigner en reconcentrant ses propres services sur l'échelon régional » (*Place et rôle des IA-DSEN dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'Éducation nationale*, 2006-054, p. 19), avec un IA-DSDEN pris au milieu de deux mouvements qui entrent en tension, l'un « de décentralisation qui transfère des compétences et des décisions au plus près des citoyens », l'autre « de modernisation de l'État et d'optimisation de la dépense publique qui pousse à la reconcentration des services de l'État » (*Ibid.*, p. 21).

Et il est vrai que la modernisation passe souvent par des mutualisations (elles-mêmes synonymes de décloisonnement, autant de notions considérées positivement en général), qui doivent toutefois être prioritairement envisagées non pas comme mesures d'économie mais dans la perspective de renforcement d'expertises et plutôt stratégiques, comme le souligne le rapport de 2003 consacré aux mutualisations entre établissements. Le but est « [d'] accroître la qualité du service aux établissements et réduire les coûts par une rationalisation de l'organisation » (*Les mutualisations entre établissements*, 2003-077, p. 3).

Dans les faits, la modernisation est donc souvent soupçonnée d'être le voile pudique derrière lequel l'État s'active pour réaliser des économies forcément synonymes de dégradation de la qualité du service public et d'aggravation des conditions de travail.

La territorialisation « sauvage », et son corollaire l'individualisation, présentent un autre danger, celui du transfert trop net de la responsabilité de la performance vers les personnes. Comme le signale le rapport annuel 2006, « l'absence de cap pédagogique et didactique, si elle a laissé plus de souplesse aux équipes pédagogiques, a fait reposer sur des personnes, et non sur des structures et des objectifs, l'amélioration des performances des

élèves, qui reste malheureusement, dans bien des cas, à prouver » (2006, p. 203). Dans un mouvement tout à fait intéressant, la contre-performance, initialement imputable aux élèves eux-mêmes, puis au « système », redeviendrait, faute de pilotage, l'affaire des enseignants, des chefs d'établissements et des inspecteurs.

3.4. Dialectique du local et du national

Il convient donc d'imaginer une solution intermédiaire, qui combine local et national. Le même rapport dit ainsi à propos de la lutte contre les inégalités (mais le propos peut parfaitement s'appliquer à d'autres domaines) : « une telle politique doit savoir conjuguer deux exigences apparemment contradictoires : un renforcement de l'autonomie et de la capacité de mise en œuvre des échelons locaux, notamment des établissements, et un pilotage plus affirmé qu'il ne l'est souvent aujourd'hui au niveau national » (2006, p. 184). Le pilotage national fort, selon les auteurs du rapport de 2006 sur les conséquences de la LOLF dans les académies, « maintient la cohérence et assure l'équité du système éducatif » (*Pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF*, 2006-085, p. 33).

Cette « dialectique du local et du national » (formule employée dans le rapport annuel 2006, p. 202), qui permet de combiner meilleur service aux usagers et égalité des chances, « passe par un double mouvement de développement des initiatives locales et de renforcement du pilotage national » (*Ibid.*), c'est-à-dire une combinaison de « la liberté d'action individuelle et de la définition d'un cadre de référence commun » (*Ibid.*), qu'on doit trouver pour les mêmes auteurs dans la rénovation de la politique d'éducation prioritaire et la lutte contre les sorties sans qualification.

3.4.1. Scénarios

Plutôt qu'une suite d'impulsions nationales motivées par le temps politique, qui, pour les inspecteurs ayant évalué l'enseignement dans l'académie de Besançon, « semble un peu épuiser les capacités d'innovation des équipes enseignantes et des établissements » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Besançon*, 2004-005, p. 168), il s'agit de concevoir un pilotage national réussi, qui présuppose les actions suivantes de la part du niveau central, formalisées dans le rapport annuel 2006 :

- 1- S'affirmer comme un véritable (et unique) maître d'ouvrage ;
- 2- Indiquer la direction et les buts poursuivis ;
- 3- Être le garant, dans la mise en œuvre régionale et locale, de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs ;
- 4- Favoriser les synergies et la mutualisation (préférable à la juxtaposition des moyens trop souvent pratiquée) ;
- 5- Encourager, au terme d'une phase d'expérimentation, nécessairement limitée dans le temps, la modélisation des projets les plus performants ;

6- Évaluer systématiquement les résultats (2006, p. 185).

Cette présentation d'une part conserve la prééminence du national, d'autre part ne mentionne que très indirectement l'initiative locale, qui est d'abord vue comme une mise en œuvre réussie au lieu d'être une véritable initiative dont le niveau national pourrait s'inspirer pour élaborer sa politique.

De ce point de vue, il est intéressant de comparer cette première liste à celle fournie presque dix ans plus tard par les auteurs du rapport d'évaluation des partenariats entre le monde éducatif et le monde économique en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, liste qui évoque l'évolution souhaitable de la relation entre École et monde économique et qui peut s'appliquer sans grande difficulté à d'autres sujets :

1- Élaboration et déploiement d'une politique publique interministérielle, partenariale et territorialisée, pilotée au plus haut niveau par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

2- Déploiement dans les territoires académiques et régionaux qui favorise les initiatives, l'expérience acquise par les acteurs, la complémentarité et la cohérence, par la mise en réseaux ;

3- Soutien aux acteurs (personnels de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, acteurs économiques, acteurs institutionnels, partenaires sociaux, parents) pour améliorer la connaissance mutuelle, le dialogue et la coopération dans l'action ;

4- Évaluation systématique des actions conduites et des dispositifs mis en place afin de mesurer leur influence et leur impact sur l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes bénéficiaires. (*Évaluation des partenariats entre le monde éducatif et le monde économique en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes*, 2015-028, p. 5).

Le glissement vers le local est plus perceptible et vient à l'appui de l'élaboration de deux scénarios proposés par la mission :

Scénario 1 : Changement d'échelle par un pilotage national structuré, par la formation des équipes éducatives et la valorisation de la fonction École - Entreprise, par le développement de la connaissance du monde économique en lycée général et technologique.

Scénario 2 : Dynamiser le pilotage et assurer une impulsion par la mobilisation accrue de l'échelle locale et académique-régionale ; changer d'échelle en mobilisant les moyens du MENESR au niveau national (*Ibid.*, p. 29).

Dans le premier des deux scénarios, il s'agit de dépasser le « foisonnement des initiatives locales et la multiplication désordonnée des accords et conventions au niveau national » en combinant une vision stratégique, « cohérente, lisible et partagée » (*Ibid.*), une rationalisation de l'ensemble des partenariats et un élargissement de la sphère des coopérations.

Dans le second scénario, présenté comme non-exclusif du premier, la primauté est donnée à l'action locale pour l'améliorer tout en la soutenant par la mobilisation des moyens au niveau national. Il s'agit ainsi « [d']innover dans les voies et moyens à mobiliser et à s'appuyer sur les besoins des établissements ». La mise en cohérence, qui s'opère « dans le cadre d'un territoire pertinent, celui du bassin de formation et d'emploi », s'appuie sur les bonnes pratiques observées et réserve au niveau national « le soin de réguler et d'évaluer » (*Ibid.*).

3.4.2. Une nécessité d'articulation, voire de coopérations entre le national et le local

Décentralisation et déconcentration sont intimement liées et ont renvoyé vers le niveau académique des responsabilités préalablement assumées au niveau central, ce qui exige des adaptations dans l'exercice du pouvoir déconcentré.

Le poids du local dans la mise en place des politiques éducatives se renforce, non seulement au plan académique, mais également au niveau du lieu de production du service public d'éducation, c'est-à-dire des établissements. La gouvernance du système éducatif évolue pour intégrer les différents niveaux de décision : le niveau national de la définition des politiques publiques, le niveau académique et régional, relais de l'action nationale mais également lieu de définition d'une stratégie territoriale, et le niveau local, celui de l'action, avec les établissements scolaires mettant en œuvre les actions concourant à l'efficacité des stratégies académique et nationale mais disposant également d'un pouvoir de décision local. Cette action partagée entre les différents acteurs induit des formes de coopération.

« [En 2005] Les principes retenus par la SMR²¹ pour l'administration territoriale, dans la continuité de ceux déjà posés par la réforme de 1982 et la charte de la déconcentration de 1992, font du niveau régional celui de la stratégie et du niveau départemental celui de l'opérationnel et de la proximité, où s'incarne la politique de l'État. » (*Place et rôle des IA-DSEN dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'éducation nationale*, 2006-054, p. 22).

3.4.3. En l'absence de pilotage, redondance et concurrence

Dès lors que l'on adopte une politique du laisser-faire, aux inégalités évoquées dans le point précédent s'ajoute, à l'intérieur d'un même territoire, le double obstacle à l'efficacité opérationnelle que constituent la redondance et la concurrence. Si la première peut être considérée comme l'idéal d'un service public égalitaire offrant tout à tout le monde (et négligeant par là-même le coût, la diversité des débouchés et l'intérêt relatif des effectifs squelettiques) et la seconde comme la forme la plus achevée d'un libéralisme valorisant une émulation empreinte de darwinisme social (et incarnant ainsi des valeurs assez éloignées de celles de l'École), elles traduisent l'une et l'autre une absence de concertation entre les acteurs de l'éducation. Or, comme le souligne le rapport annuel 2006, c'est dans le territoire que se

²¹ *Stratégie ministérielle de réforme.*

constitue « l'éventail des offres éducatives, dont on peut mesurer le degré de complémentarité ou de cohérence avec d'autres offres de même niveau » (2006, p. 52). À défaut, « la confrontation [...], jointe à un jeu concurrentiel strictement local, conduit à brouiller la carte des formations et, au sens propre, à "désorienter" les élèves » (*Ibid.*, p. 53).

La redondance est un fait historique et institutionnel. Elle se rencontre assez typiquement avec les dispositifs qui mettent en avant le travail collaboratif de différentes instances. Ainsi, dans l'éducation prioritaire, le rapport annuel 2006²² pointe le danger d'un « empilement de dispositifs mal coordonnés, parfois redondants ou dont la relative inefficacité a déjà été éprouvée » (2006, p. 185). Pour ce qui concerne l'accompagnement à la scolarité, il est indiqué, dans le rapport consacré au travail des élèves en dehors de la classe, que les dispositifs mis en place sont « nombreux et complexes » (*Le travail des élèves en dehors de la classe – État des lieux et conditions d'efficacité*, 2008-086, p. 12), fruit d'un empilement historique et dont le caractère partenarial confère à leur fonctionnement « une certaine lourdeur » (*Ibid.*).

On retrouve cet inconvénient dans les projets académiques, pour des raisons qui ne sont d'ailleurs pas forcément imputables aux académies elles-mêmes. Les auteurs du rapport sur l'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Caen notent ainsi « [qu']analyser le projet de l'académie de Caen n'est pas un exercice simple » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Caen*, 2004-007, p. 53), avec trois textes successifs, le projet académique lui-même, un contrat passé avec l'administration centrale, enfin des travaux réalisés en bassin, d'où la conclusion des auteurs : « Tous ces documents interfèrent entre eux et leurs logiques, comme les volontés politiques qui les sous-tendent, ne coïncident pas totalement. Deux questions se posent ainsi : celle de la cohérence de l'ensemble et celle de la lecture par les acteurs et les partenaires du système éducatif d'un dispositif aussi complexe et évolutif » (*Ibid.*).

En fait, si l'absence de cohérence peut parfois être dénoncée et donner lieu ensuite à la définition d'un cadre valorisant précisément la complémentarité constructive des discours, encore faut-il que cela se traduise dans les faits. La mission d'expertise sur la continuité pédagogique entre l'école et le collège note, à propos de l'éducation prioritaire, que, par-delà la mise en place effective des différentes instances de pilotage, « la réalité du fonctionnement de ces structures de pilotage est en fait assez contrastée au regard du schéma théorique » (*Expertise sur la continuité pédagogique entre l'école et le collège*, 2016-040, p. 22). Pour la mission, il s'avère que ces instances ne peuvent apporter une « valeur ajoutée propre en termes de pilotage que sous réserve qu'elles puissent s'inscrire au sein d'une démarche globale suffisamment aboutie [...] » (*Ibid.*).

²² Ce rapport est souvent cité car son titre (*Pour une École plus proche et plus équitable*), de même que sa date de parution, après la longue série des évaluations académiques, donnent une bonne idée du lien étroit entre son contenu et la thématique du présent rapport.

Chapitre 3 :

Les moyens de la cohérence : les formes de gouvernance

Ce troisième point, central, évoque ce sur quoi il est possible de s'appuyer pour assurer la cohérence de la territorialisation du système éducatif, à travers les outils disponibles ou mis en place, les acteurs dans et en dehors de l'École et les formes de pilotage.

1. OUTILS

Les outils de pilotage territorial sont de trois natures : les projets, les cartes et les parcours. Chacun correspond à une manière d'envisager et de structurer le territoire, avec différentes échelles de mise en place (de l'établissement à l'académie pour les projets, par exemple), différents thèmes (éducation prioritaire, langues ou formations professionnelles, pour les cartes), différents acteurs impliqués enfin, dont les élèves, qu'il ne s'agit jamais d'oublier.

1.1. Projets

1.1.1. Académie

Au regard tant de l'histoire du système éducatif, qui très rapidement a établi l'académie comme lieu privilégié de déclinaison des orientations nationales et d'application de la loi dans les territoires, et qui en a donc fait un territoire pertinent et identifié de l'administration de l'éducation nationale, que de la dynamique de décentralisation, qui a vu dans l'échelon régional un échelon de référence en matière de politiques publiques, en lui confiant notamment l'ensemble des politiques stratégiques (développement économique, aménagement du territoire, formation professionnelle, etc.), il était logique que l'échelon, finalement congruent, de l'académie et de la région, soit celui qui joue le rôle clé dans la gouvernance d'un système davantage territorialisé.

C'est donc le projet académique qui s'est imposé comme le document stratégique de pilotage, le levier majeur de la gouvernance du système, dans un objectif d'accompagnement vers la réussite de chacun : « L'objectif final, en effet, est bien de faire réussir, *in fine*, les élèves, en permettant à chacun d'entre eux de poursuivre aussi loin qu'il (elle) le souhaite et le peut ses études et sa formation, et en favorisant son insertion professionnelle. Une démarche aussi ambitieuse s'accompagne donc nécessairement d'un pilotage pédagogique très attentif à la qualité des enseignements dispensés et au recrutement et à la formation des enseignants. Il suppose aussi une attention soutenue à la motivation des élèves, aux attentes des familles et aux besoins du tissu économique régional. C'est donc bien l'ensemble des pratiques pédagogiques et du processus de l'orientation qui, de ce point de vue, doivent être réinterrogés et leur pilotage doit, sans aucun doute, faire l'objet [...] d'une attention toute particulière [...]. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims*, 2004-147, p. 138).

La série d'évaluations de l'enseignement dans les académies a été l'occasion pour les inspections générales de s'intéresser aux projets académiques et de constater la marge de progrès en la matière. Instrument fondamental de la

décentralisation éducative en raison de la valorisation du lien au territoire sur laquelle il se fonde, le projet académique, selon les propos des inspecteurs missionnés dans l'académie de Reims, fixe les objectifs de la politique éducative et doit s'attacher à « fédérer les initiatives, mettre en synergie les moyens, mobiliser les services et les cadres du système dans une organisation qui soit lisible et tangible » (*Ibid.*, p. 75). Il s'agit de « montrer la cohérence des actions engagées » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nice*, 2002-053, p. 122).

Mais la convergence ne doit pas s'arrêter aux portes de l'éducation nationale. Comme le soulignent les auteurs du rapport sur l'académie de Clermont-Ferrand, le projet académique doit associer « tous les autres partenaires institutionnels dans une logique de co-responsabilité » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Clermont-Ferrand*, 2004-010, p. 111), partenaires dont la mission consacrée à l'académie de Reims propose la liste : services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales et « l'ensemble des représentants du tissu économique et social de la région » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims*, 2004-147, p. 75).

De ce point de vue, l'absence d'identité territoriale (en l'occurrence académique) peut être un obstacle au pilotage pédagogique. Il faut donc que les acteurs s'approprient le territoire, qu'il ait un sens pour que l'action et le pilotage y soit efficaces : « Composante récente de la région Île-de-France (1972), l'académie est une juxtaposition de quatre départements [...] Elle ne présente aucune caractéristique spécifique, tant géographique qu'économique ou culturelle, et n'a pas eu dans le passé de construction identitaire forte. Elle ne jouit ni d'une image aussi prestigieuse que l'académie de Paris, ni de la forte culture de lutte contre les difficultés scolaires qui constitue, d'une certaine façon, la force et la spécificité de l'académie de Créteil. Elle souffre, en conséquence, d'un déficit d'identité et d'image, associé à une très forte absence de cohésion interne. Les quatre départements qui la composent, chacun d'une taille équivalente à celle d'une petite académie, ont un fonctionnement si spécifique qu'ils ne participent, pour le moment, ni à une action homogène sur l'ensemble du territoire rectoral [...], ni à la construction d'une identité forte. Cette absence de sentiment d'appartenance académique, très prégnant, rend très difficile la diffusion et l'appropriation d'une stratégie académique. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Versailles*, 2005-092, p. 22).

De plus, ce projet est d'abord pédagogique : « Le projet dont l'académie est porteuse, et qui vise à répondre à des enjeux locaux clairement identifiés, se veut d'abord un projet pédagogique. [...] [U]ne dynamique s'est enclenchée – qui n'a pas encore donné toute sa portée – laissant entrevoir que l'académie vit une période de mutation : diffusion d'expériences pédagogiques, notamment par le recours aux TICE qui bénéficient d'un soutien constant et massif de la part des collectivités territoriales ; réflexion sur les parcours scolaires et les modes d'apprentissage ; renouvellement des pratiques pédagogiques ; actions en faveur du désenclavement culturel, point fort du projet académique ; acclimatation progressive d'une culture de l'évaluation. Toutes ambitions qui ne peuvent qu'être approuvées. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Poitiers*, 2001-050, p. 9).

Dans les faits, ce que les missions regrettent, c'est la communication insuffisante autour du projet académique : « Repère fondateur de la politique éducative académique, ce projet devrait en effet être mieux connu » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims*, 2004-147, p. 75), mais aussi « s'accompagner d'une animation de tous les réseaux par des responsables partageant les mêmes objectifs et coordonnant leurs efforts pour les atteindre » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nice*, 2002-053, p. 122). En effet, lors du bilan des évaluations menées dans les dix premières académies, les auteurs du rapport pointent la méconnaissance qu'ont du projet académique les acteurs de terrain. Dès lors, le projet « joue rarement son rôle de charte commune pour l'action » (*Les académies sous le regard des inspections générales*, 2003-022, p. 48).

1.1.2. Niveau infra-académique

Dans sa mise en œuvre, le projet académique s'appuie sur des territoires jugés pertinents, car adapté aux coopérations pédagogiques et définis à partir et autour du parcours de l'élève : « Pour sa mise en œuvre, la politique académique a choisi de s'appuyer sur une dynamique – celle du projet d'établissement – et a retenu, comme lieu d'application, les bassins de formation. Dans la première perspective, l'autonomie des établissements, "encadrée" par les objectifs nationaux et académiques, doit pouvoir donner sa pleine expression pédagogique en s'accordant, par contrat, sur un ou deux axes avec les priorités de l'autorité académique [...] Dans le second cadre, celui des bassins, dont la délimitation n'est toutefois pas en harmonie avec celle des zones d'emploi, ce qui a d'abord été recherché, c'est le dépassement de concurrences stériles entre établissements. Conçus comme des lieux de réflexion en commun, de dialogue avec les partenaires et de propositions, les bassins n'ont pas tous atteint le même degré de mobilisation. Des incertitudes pèsent quant à leurs fonctions réelles et à leur poids sur les décisions rectorales. Ces nouveaux territoires éducatifs préfigurent-ils un réaménagement en profondeur de l'administration de l'éducation nationale, combiné avec une délégation consentie aux principaux acteurs du système éducatif appelés à organiser, dans un espace bien circonscrit, leur réflexion collective et la gestion de problèmes communs ? » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Poitiers*, 2001-050, p. 9-10).

On retrouve donc au niveau infra-académique à la fois la nécessité de fédérer les acteurs et les difficultés rencontrées, d'où la recommandation faite, à Nice par exemple, de « finaliser un projet départemental écrit et connu de tous après une préparation associant largement l'ensemble des partenaires » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nice*, 2002-053, p. 124). Il en va de même du projet éducatif local, dont la dimension territoriale, selon les auteurs du rapport sur les politiques éducatives locales à caractère interministériel, est d'autant plus importante que l'éducation des jeunes est une « mission partagée » et que « l'École ne peut plus tout faire seule » (*Les politiques éducatives locales à caractère interministériel*, 2003-004, p. 3).

Un tel glissement vers le niveau infra-académique met inévitablement en avant les autorités départementales de l'éducation nationale, au premier rang desquelles figurent les DASEN²³. Selon une préconisation du rapport, il s'agit de leur préciser « le rôle qu'ils doivent impérativement jouer pour assurer l'impulsion, la coordination et le suivi des interventions de l'éducation nationale » et de souligner « la nécessité de mettre en place un mode d'organisation de leurs services permettant d'assumer, dans la durée, cette mission transversale » (*Ibid.*, p. 57).

Ce rôle prépondérant des DSDEN peut également jouer pour l'animation en direction des lycées. Associés, comme les corps d'inspection, à la définition du projet académique, ils se doivent d'en être ensuite les relais sur le terrain. La mission consacrée à l'académie de Strasbourg note ainsi que la réflexion académique « pourrait conduire à un repositionnement des DSDEN qui, associés très étroitement à la définition de la politique académique, verraient leur rôle d'impulsion et de suivi de cette politique élargi à l'ensemble des établissements du département » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Strasbourg*, 2006-060, p. 12).

Les derniers échelons du découpage éducatif ne sont pas en reste. Les inspecteurs de la mission Clermont-Ferrand indiquent que « les projets de certaines circonscriptions déclinent au plan local les priorités nationales et académiques. Dans d'autres circonscriptions ce sont de simples axes de travail qui fixent le cadre de l'action, la connaissance du projet académique s'arrêtant à ce niveau de pilotage » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Clermont-Ferrand*, 2004-010, p. 75). Quant aux établissements, dont il sera question dans le point suivant, « s'il appartient au projet académique de fixer les orientations principales, les projets d'établissement expriment les "spécificités" locales et définissent les modalités de réalisation des grands objectifs académiques » (*Ibid.*).

1.1.3. Établissement

Dans cette architecture, et puisque le levier pédagogique est privilégié, c'est logiquement l'établissement, centre de gravité des pratiques pédagogiques, qui reste l'endroit où se joue la possibilité de s'arracher aux déterminants socio-spatiaux, où peut se construire un « antidestin ». C'est aussi là que se joue la capacité ou non du projet académique d'impacter véritablement, et d'irriguer les pratiques au travers des projets d'établissement qui devraient en être des déclinaisons : « La mission s'est interrogée sur le décalage qu'elle observe entre la volonté politique exprimée par le projet académique et la réalité de son impact : d'un côté, l'objectif affiché de la réussite pour tous ou son doublet négatif la lutte contre l'échec scolaire ; à l'arrivée, un écart croissant aux examens entre les résultats de l'académie et ceux du reste de la France. Malgré des réussites périphériques dans la "récupération" des jeunes marginalisés par les structures régulières d'enseignement, c'est globalement l'échec de ces mêmes structures à les prendre en charge de manière appropriée qui les enferme dans une orientation qu'ils refusent et qui

²³ *Successivement IA, IA-DSDEN puis IA-DASEN dans les rapports.*

les mène peu à peu hors de l'École. Les explications socio-économiques données parfois hâtivement pour expliquer, voire pronostiquer, les résultats des élèves sont à l'évidence insuffisantes. Travaillant sur un échantillon d'établissements pour tâcher de comprendre les différences de performances observées, la mission d'évaluation a conclu qu'à contexte et ressources comparables, les résultats peuvent être très différents. La clé de ces écarts doit-elle être cherchée dans les pratiques internes aux établissements scolaires ? Le pilotage tenté par les services académiques reste en effet périphérique à la démarche d'enseignement. C'est dans l'établissement scolaire que se situe en réalité le centre de gravité des pratiques pédagogiques, des pratiques d'orientation et des démarches d'intégration. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil*, 2003-001, p. 84)

Le projet d'établissement, créé par la loi de 1989, fait l'objet d'un rapport spécifique dix ans plus tard en 2000. Intitulé *Décentralisation et projet d'établissement*, il est aussi intéressant par son sous-titre (« La place des collectivités territoriales et locales dans la conception et la mise en œuvre des projets d'établissement »), qui montre le lien fort entre l'établissement et son environnement institutionnel. D'ailleurs, l'une des recommandations souligne que 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 » (*Décentralisation et projet d'établissement*, 2000-036, p. 33), ce qui signifie que le projet d'établissement doit « tout en garantissant le caractère national de l'enseignement dispensé, inscrire l'EPL dans le contexte local » (*Ibid.*, p. 32).

La prise en compte des collectivités locales trouve son pendant « territorialisant » dans l'autonomie (relative) des établissements eux-mêmes et en premier lieu des chefs d'établissement, lesquels, interrogés par la mission, proposent une liste de quatre caractéristiques d'un bon projet : « instrument de pilotage », « outil d'autonomie à travers le référent qu'il constitue », outil permettant « de dégager des axes forts, lisibles par les élèves, les parents et les collectivités » et enfin « instrument de développement local au service d'une population locale qui a ses besoins propres » (*Ibid.*, p. 20). D'ailleurs, l'équipe de rédaction du rapport considère que l'accompagnement institutionnel des établissements doit « respecter la responsabilité du chef d'établissement », « soutenir la réflexion et la créativité des équipes » et « contribuer, de la sorte, à favoriser l'autonomie de l'établissement » (*Ibid.*, p. 33). L'intention est claire, même si, dans les faits, l'autonomie des établissements continue d'être très largement débattue près de vingt ans après la publication de ce rapport.

Du côté des chefs d'établissement eux-mêmes, cette liberté acquise s'accompagne de nouvelles responsabilités²⁴, notamment dans le lien avec les collectivités. L'adhésion des collectivités « 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 » (*Ibid.*, p. 35), donc de perdre un peu de leur liberté naissante.

En vérité, il y a un double encadrement, avec les collectivités donc, qui ont leur mot à dire dans une démarche réellement collaborative, mais aussi avec les autorités académiques, la validation du projet d'établissement répondant à une double nécessité. Elle « garantit le caractère national de l'enseignement dispensé et inscrit l'activité de l'établissement dans un projet académique » (*Ibid.*, p. 36).

1.2. Cartes

Le deuxième outil de pilotage territorial est constitué par les « cartes ». Alors que le projet est attaché à un lieu, de taille certes variable, la carte est un assemblage de lieux tous différents, soit par leur forme même, soit en raison de leur position, donc de leur environnement. La carte constitue donc un moyen de représenter (de constater, d'affirmer ou d'imposer, selon la fonction qu'on lui confère) une articulation au-delà des lieux eux-mêmes, articulation fondée sur un ou plusieurs critères à la fois homogénéisants et discriminants (paramètre commun et valeurs variées du paramètre considéré). C'est ainsi que l'on a vu fleurir la carte de l'éducation prioritaire, la carte scolaire, tout aussi sensible, celle des langues ou celles des formations, surtout professionnelles, chacune étant le produit d'un constat ou la représentation d'une stratégie, ce qui introduit le temps dans un objet initialement synchronique. Le passage du constat à la stratégie est aussi celui de l'empilement à la rationalisation.

La définition d'une carte est une gestion de la diversité. Pour la formation, par exemple, il s'agit de trouver « un fragile équilibre entre réponse de proximité, nécessairement polyvalente, et émergence de pôles professionnels plus spécialisés » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Clermont-Ferrand*, 2004-010, p. 20), ces derniers impliquant une mobilité plus grande de la part des élèves. Cette rationalisation des moyens est aussi environnementale, avec la recherche d'une adéquation de la formation avec les débouchés d'emploi, soit localement, soit plus globalement, en lien avec l'évolution du monde économique. Pour les auteurs de l'étude sur l'académie

²⁴ *Un exemple plus récent de cette responsabilité des chefs d'établissement est celui des cordées de la réussite et de leur pilotage. Comme le soulignent les auteurs du rapport sur le sujet, l'intégration des cordées dans le projet de l'établissement, « avec ce qu'elles impliquent de mobilisation des parties prenantes (équipe de direction, équipes pédagogiques, conseil pédagogique, élèves, parents, partenaires) est encore rarissime ». Cette intégration est pourtant « totalement déterminante et seule garante de la cohérence de l'engagement, dans une ou plusieurs cordées de la réussite, et des objectifs éducatifs de l'établissement » (Les cordées de la réussite à l'épreuve de leur généralisation, 2011-084, p. 25).*

de Caen (leur discours vaut évidemment pour d'autres lieux et *mutatis mutandis* pour la situation actuelle, où ce sont plutôt les filières tertiaires qui sont hypertrophiées, par exemple), « l'adéquation emploi - formation est loin d'être optimisée ». Outre « l'hypertrophie des filières industrielles et le sous-dimensionnement des filières tertiaires », les décalages « proviennent d'une anticipation insuffisante sur l'évolution prévisible – et souhaitable – des formations ». (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Caen*, 2004-007, p. 49)²⁵.

Pour la mission de 2006 consacrée à la carte de l'enseignement professionnel, une évolution de la carte doit « être concertée entre les régions et les académies et associer les élus locaux à la réflexion », « se situer dans un cadre pluriannuel »²⁶ et « prévoir précisément les restructurations envisagées de la carte » (*La carte de l'enseignement professionnel*, 2006-027, p. 40). L'enjeu est d'autant plus important qu'une carte n'est pas seulement un objet abstrait : elle détermine directement les investissements en termes d'équipement des établissements, mais aussi de transport scolaire, lesquels sont à la charge des collectivités locales. C'est pourquoi l'assouplissement de la carte scolaire a placé ces mêmes collectivités dans une situation délicate. Au-delà de la question politique et idéologique de la menace sur la mixité scolaire (avec le risque de ghettoïsation accrue d'établissements fragiles) et du droit accordé aux familles de s'en dégager²⁷, les élus ont vu dans l'assouplissement « le coût induit et les risques de tension dans leurs domaines de compétence » (*Les nouvelles dispositions de la carte scolaire*, 2007-094, p. 11), ce qui a « perturbé, et parfois stoppé, le plan de travail relatif à l'évolution de la carte entamé par certains départements, le plus souvent en concertation avec l'inspection académique » (*Ibid.*).

²⁵ On trouve un discours similaire dans le rapport de la mission Strasbourg : « L'évolution de la carte des formations est l'un des leviers de l'adaptation de l'appareil éducatif à un contexte économique en forte évolution. Elle devrait pouvoir s'appuyer sur une capacité prospective améliorée ». La mission prône « une émergence concertée et responsable de stratégies d'établissement cohérentes, complémentaires, en phase avec les orientations académiques et régionales, articulées avec les territoires » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Strasbourg*, 2006-060, p. 9).

²⁶ La mission Carte des langues évoque la nécessité d'un « schéma directeur académique universel (c'est-à-dire où tous les niveaux d'enseignement seraient représentés) et pluriannuel qui serait la traduction d'une politique et d'une stratégie dans ce domaine, elles-mêmes parties prenantes du projet académique » (*Pilotage et cohérence de la carte des langues*, 2005-019, p. 26).

²⁷ La question du libre choix des familles en matière d'éducation est complexe. L'institution doit-elle leur accorder un droit d'ordinaire réservé aux experts, avec des conséquences qui ne sont pas forcément plus favorables aux enfants ? Qu'il s'agisse du refus de la mobilité ou, pour ce qui concerne la carte des langues, d'une contribution à l'appauvrissement linguistique noté en 2005 par la mission Pilotage et cohérence de la carte des langues (avec la « concentration des élèves sur l'apprentissage de l'anglais et de l'espagnol », 2005-019, p. 50), les familles sont un partenaire parfois peu avisé en matière éducative.

1.3. Parcours

Le troisième outil de pilotage territorial est celui du parcours, non pas dans son acception récente de valorisation thématique transdisciplinaire qui a donné naissance à de multiples exemples ces dernières années, mais en référence aux élèves et au suivi longitudinal de leur fréquentation du système éducatif.

La prise en compte du parcours de l'élève n'est pas une chose simple pour au moins trois raisons. Premièrement, l'organisation administrative et pédagogique du système éducatif est prioritairement fondée sur des lieux ou des structures. Deuxièmement, lorsque les individus sont considérés, la priorité est donnée aux individus « stables », ceux qui restent dans un lieu donné, alors que les élèves, par définition, ne sont que de passage²⁸. Troisièmement, il a longtemps été techniquement ou réglementairement malaisé de suivre les élèves, individuellement ou par cohorte.

Toujours est-il que la politique éducative gagnerait, pour les auteurs du rapport annuel 2006 (*Pour une école plus proche et plus équitable*), à passer de « l'addition de quelques mesures spécifiques » à « une politique déterminée, partenariale et cohérente, qui repose sur une vision globale de l'élève et de son parcours » (2006, p. 14). Et cela est d'autant plus pertinent, tout au moins dans l'enseignement scolaire mais on pourrait sans grande difficulté pousser jusqu'en licence²⁹, que « le territoire est un espace qui "cristallise" du temps : celui d'un parcours scolaire accompli le plus souvent par l'élève dans les limites de ce territoire, auquel lui-même et sa famille restent en général profondément attachés » (*Ibid.*, p. 54). En d'autres termes, « le chaînage du système éducatif reproduit, dans la synchronie, ce parcours » (*Ibid.*). Pour les auteurs encore, l'École doit ainsi passer d'une logique horizontale, associée aux structures, à une logique verticale, avec prise en charge individuelle et spécifique (*Ibid.*, p. 186). Il s'agit en somme d'une nécessité de « territorialisation du pilotage du parcours de l'élève » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Rouen*, 2005-124, p. 1).

2. LE RÔLE DES CADRES

Si les chefs d'établissement, tout comme les IEN de circonscription pour le premier degré, sont typiquement des acteurs du pilotage de proximité, en raison de leur positionnement et de leur visibilité, qui suggèrent d'ailleurs aux auteurs du rapport annuel 2006 que « le renforcement du pilotage de proximité passe par une association plus complète des chefs d'établissement aux réflexions stratégiques et à la définition de la politique

²⁸ Si on laisse de côté le cas particulier de certains établissements difficiles, dans lesquels les usagers les plus « anciens » en longévité locale sont souvent les élèves eux-mêmes...

²⁹ Les masters, en raison de leur plus grande spécialité, de même que les grandes écoles, ont une aire de recrutement moins étroitement locale.

académique » (2006, p. 20), les cadres académiques ont aussi un rôle essentiel à jouer, à la jonction, précisément, entre le niveau académique et le niveau local. C'est d'autant plus important que, pour les auteurs du rapport de 2016 sur le pilotage académique de l'éducation prioritaire, les équipes éducatives comme les collectivités et les parents d'élèves considèrent que « le pilotage académique reste une notion largement abstraite », dont ils ne perçoivent la réalité qu'à travers « les responsables hiérarchiques locaux et le coordonnateur, cheville ouvrière du fonctionnement en réseau » (*Pilotage académique de l'éducation prioritaire*, 2016-058, synthèse, non paginé).

Les réformes successives du lycée et du collège ont accéléré ce que les auteurs du récent rapport sur les inspecteurs du second degré appelle « l'ancrage dans des territoires infradépartementaux » (*Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie*, 2016-070, p. 31). L'accompagnement des établissements, engagé au moment des réformes, donnée désormais commune, « est un élément majeur pour le métier d'inspecteur et un enjeu majeur pour le système scolaire » (*Ibid.*). Le positionnement territorial est considéré comme une étape préalable et nécessaire au pilotage pédagogique. C'est ainsi que l'IA-IPR est de plus en plus sollicité pour être « correspondant ou référent de bassin, de réseau ou d'établissement, en plus des missions relatives aux disciplines ou spécialités » (*Ibid.*).

Plus largement, deux idées directrices émergent dans le rapport annuel 2006 : « la démarche de pilotage pédagogique partagé et l'"intercatégorialité", notamment entre les différentes catégories d'inspecteurs (IA-IPR, IA-DSDEN, IEN-ET et IEN-EG, IEN de circonscription du premier degré) et les cadres des services académiques (conseillers du recteur, responsables de service) » (2006, p. 22). De telles coopérations sur le terrain ne vont toutefois pas toujours de soi. Ainsi, c'est seulement le passage des RAR aux réseaux CLAIR puis ECLAIR qui a permis de redonner leur place aux inspecteurs référents, avec l'émergence d'un trio composé du principal, de l'IEN et de l'IA-IPR référent. Comme l'indiquent le rapport de 2012 sur l'élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR, « les conditions d'une collaboration premier / second degrés dans un territoire défini, autour d'une problématique analysée en commun, sont réunies », mais « la réalité et les effets de cette collaboration restent [...] à confirmer » (*Élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR – 2011-2012*, 2012-076, p. 9). Le modèle en effet reste assez théorique : « l'implantation territoriale restreinte de l'IEN facilite son implication, sa polyvalence disciplinaire lui permet d'intervenir dans tous les champs relevant des programmes de l'école alors que la variété des missions de l'IA-IPR et l'étendue géographique de son champ d'intervention restreignent sa disponibilité » (*Ibid.*).

L'autonomie accordée aux acteurs du système passe donc d'abord par les établissements et leurs directions. Les évolutions sur ce point restent cependant timides : « Les établissements doivent eux-mêmes gagner en autonomie et prise de responsabilité. Les chefs d'établissement, placés au centre de la vie de leur établissement, doivent pouvoir disposer de leviers leur permettant réellement de le diriger. L'autonomie dont ils disposent est concédée dans des domaines limités et leur rôle de dirigeant n'est pas véritablement reconnu par les échelons hiérarchiques qui semblent vouloir les

cantonner dans des tâches d'exécution sans leur laisser de vraie marge d'initiative locale. Ils manquent de repères sur leur environnement immédiat, sur l'évolution à terme de leur structure pédagogique. Leur influence repose beaucoup sur leur charisme personnel ; ils ne choisissent ni leur équipe de direction, ni leurs enseignants, et n'ont pas vraiment la maîtrise de leurs moyens financiers ; malgré de timides débuts du conseil pédagogique mis en place par la loi de 2004, ils manquent aussi de relais internes pour assurer la cohérence de l'action de chacun, et d'abord des enseignants, avec les choix stratégiques de l'établissement. La mission a visité plusieurs établissements où un chef d'établissement lucide et dynamique ne pouvait que très marginalement entraîner derrière lui ses propres enseignants. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Lille*, 2006-052, p. 65)

Pourtant, les dernières réformes ont conduit à pousser dans cette voie d'une autonomie plus grande, devant en faire un échelon majeur de la cohérence et de la mise en application des stratégies et de leurs déclinaisons au travers des actions pédagogiques : « Les transformations qui traversent le système éducatif s'accompagnent d'un repositionnement de l'ensemble de l'encadrement. La dualité et le cloisonnement qui le caractérisaient avec, d'une part, une ligne pédagogique organisée par discipline s'adressant directement au professeur pour son enseignement et, d'autre part, une ligne administrative chargée d'organiser les enseignements, s'effacent peu à peu. De même, la logique descendante d'un pilotage conférant à l'académie les choix stratégiques, au département l'opérationnalisation et à l'établissement la mise en œuvre s'avère inadaptée. Les dernières réformes de la voie professionnelle, du lycée et du collège, tout en fixant un cadre structurant qui garantisse le caractère national de l'éducation, ont laissé aux échelons intermédiaires et aux équipes pédagogiques une latitude importante pour s'adapter au contexte. L'établissement dispose d'espaces de liberté et d'initiative encore limités mais sans précédent, lesquels doivent lui permettre d'être un échelon stratégique de conception et de mise en cohérence de l'action pédagogique. Aussi, le pilotage académique doit-il à la fois s'assurer que tous les établissements appliquent les réformes et accompagner au plus près les équipes pédagogiques. » (*Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie*, 2016-070, p. 55).

À cet égard, le croisement évoqué des deux lignes (pédagogique et administrative) et la nécessité d'un accompagnement de proximité d'établissements plus autonomes dans la conception et la mise en œuvre de l'action pédagogique, contribue à redéfinir en profondeur les missions et le positionnement de l'encadrement pédagogique, et spécifiquement des inspecteurs pédagogiques régionaux, une catégorie d'acteurs qui semble particulièrement touchée par les redéfinitions en cours. Parce que fondée sur l'excellence disciplinaire, leur légitimité devient un élément essentiel pour porter et diffuser le projet académique au plus près des réalités éducatives. Leur professionnalité est donc modifiée par la prise en compte du territoire, et c'est finalement sur eux que la tension entre politique nationale et accompagnement territorialisé de cette politique au travers de l'accompagnement pédagogique dans la classe, au plus près des réalités de terrain, se fait : « Le mouvement de décentralisation et de déconcentration ainsi que les impératifs d'efficacité du système éducatif ont transformé en

profondeur les modes de pilotage, avec une responsabilisation accrue des cadres intermédiaires et une extension des espaces de libertés pour conduire l'action éducatrice dans les établissements et dans les classes. Les inspecteurs voient ainsi leur positionnement et leurs missions évoluer très sensiblement sous le triple effet du rôle affirmé de l'académie comme échelon stratégique de la politique éducative nationale, de la part croissante d'autonomie accordée aux établissements et du respect de la liberté pédagogique reconnue aux enseignants par le législateur. Leur mission première est toujours de veiller à la mise en œuvre de la politique éducatrice nationale et de contribuer à la qualité et à l'efficacité de l'enseignement, ainsi que le rappellent les circulaires définissant leurs missions, mais la réalité de leur métier change en profondeur. On n'attend plus seulement de l'inspecteur qu'il soit garant de la qualité de l'enseignement d'une discipline, on lui demande également de contribuer au pilotage pédagogique de l'académie et d'accompagner les établissements dans les choix qui leur reviennent, ce qui suppose une expertise globale sur les enseignements, les établissements et les territoires éducatifs. » (*Ibid.*, p. 3)

Et, à cet égard, l'ancrage territorial des inspecteurs est logiquement affirmé : « L'ancrage des inspecteurs dans des territoires infradépartementaux pour l'accompagnement des établissements, engagé au moment de la réforme des lycées, est désormais une donnée commune à l'ensemble des académies et a pris une dimension très importante avec la réforme du collège. C'est un élément majeur pour le métier d'inspecteur et un enjeu majeur pour le système scolaire. Selon l'expression d'un recteur, "on est en attente d'un véritable positionnement territorial qui permettra un pilotage pédagogique". Une proportion croissante d'IA-IPR et à un degré moindre d'IEN ET-EG (qui sont par ailleurs référents de filière dans les lycées professionnels) est désormais positionnée en territoire comme correspondant ou référent de bassin, de réseau ou d'établissement, en plus des missions relatives aux disciplines ou spécialités. » (*Ibid.*, p. 31)

3. PARTENAIRES : LA LONGUE MARCHÉ DE L'OUVERTURE TERRITORIALE

3.1. Contexte : la montée en puissance du fait régional

Au terme des différentes lois de décentralisation, c'est à l'évidence l'échelon régional qui sort renforcé, et qui revendique son rôle stratégique dans la définition territorialisée des stratégies de développement, d'aménagement du territoire et de formation. Les régions ont été dotées, précisément, de compétences de nature politique et stratégique : aménagement du territoire, formation et emploi, développement économique. Dans le domaine de l'éducation, elles gèrent les lycées sur le plan matériel, mais elles ont surtout en charge le schéma prévisionnel des formations, l'établissement concerté du PRDF et elles interviennent spontanément, car elles y voient un enjeu de

développement et d'attractivité, dans le domaine de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Cette montée en puissance du fait régional, encouragée encore par la constitution de « grandes régions » à visibilité européenne, est entrée en résonance avec la régionalisation de l'administration (les préfets de région étant désormais chargés de conduire la politique de l'État et concentrant, entouré des chefs de services régionaux, l'essentiel des pouvoirs autrefois dévolus aux préfets de département), et, dans le domaine éducatif, avec le renforcement de l'échelon académique et du rôle du recteur, traduit dans le décret du 5 janvier 2012 : le recteur est responsable de la conduite de la politique éducative de son académie, il détient tous les pouvoirs, y compris ceux préalablement dévolus aux inspecteurs d'académie, lesquels, désormais DASEN, sont ses adjoints dans la conduite de la politique académique.

On observe parallèlement une pénétration des collectivités dans les établissements. Cantonnées au départ aux charges financières, aux bâtiments et au fonctionnement matériel, elles se sont vues transférer en 2004 des missions de service public plus large, situées au sein même des établissements (accueil, restauration et hébergement, entretien) avec le transfert des personnels qui les assument. Elles ont aussi pris l'initiative d'une responsabilité élargie, au titre de leur compétence générale : missions à caractère social, soutien à l'activité pédagogique, financement des matériels pouvant peser sur les pratiques (on pense par exemple au numérique). Elles accèdent de manière croissante au cœur même de la classe et la frontière entre leurs interventions et celles relevant de l'administration de l'éducation nationale est devenue plus ténue.

La conséquence de cette évolution est une modification du pilotage de proximité, avec une territorialisation affirmée. Le pilotage de proximité du système éducatif ouvre le champ à un système complexe d'acteurs et à leur coopération. Articulé stratégiquement au niveau régional (et académique), il se décline au niveau infrarégional, jusqu'à celui de l'établissement. C'est la mise en œuvre de ce système complexe, basé sur la prise en compte des disparités spatiales en matière d'éducation et sur l'appui sur l'échelon local pour les réduire qui donne donc tout son sens à la notion de territorialisation du système éducatif.

Cette évolution implique la nécessité d'une articulation, voire de coopérations au niveau local entre les différents acteurs, coopération qui peut être horizontale (entre académies et collectivités territoriales, entre établissements et collectivités territoriales, entre établissements eux-mêmes...), avec la constitution de réseaux au plan local entre différents établissements d'un territoire ou de bassins de formation, autour de spécificités géographiques et économiques constitutives de bassins de vie et d'emplois.

Mais l'unité maîtresse de la territorialisation reste la région et l'académie. En effet, eu égard à la légitimité de l'échelon stratégique que constitue l'académie, et parallèlement, de l'importance prise par les régions dans la gouvernance des politiques publiques, et notamment dans toutes les politiques relevant de la définition de stratégies de moyen - long terme, il semble que cette structuration du jeu d'acteurs doive se faire prioritairement autour et avec la région : « Le conseil régional, à qui la loi a donné un rôle

important en matière de formation professionnelle initiale et continue, apparaît par la connaissance qu'il a progressivement acquise des différents réseaux comme un arbitre d'autant plus naturel que ses interventions financières ont une visibilité plus grande que les dépenses de personnel assurées par l'État [...]. La région entend désormais jouer pleinement le rôle d'impulsion et de coordination que lui a confié le législateur, dans un premier temps, par les lois de décentralisation, puis, dans un second, par la loi du 20 décembre 1993. [...] Pour clarifier et unifier les perspectives à moyen terme, la région a décidé de rassembler dans un document unique ("la stratégie régionale pour l'éducation et la formation 2002-2006") le schéma prévisionnel des formations et le plan régional de développement des formations. » Ce texte a été soumis à l'assemblée régionale en décembre 2001. Si la région reconnaît « qu'elle n'a pas de responsabilité directe dans l'acte de formation ou d'information », elle s'estime néanmoins la mieux placée pour « prendre l'initiative dans la recherche d'un plus grand partage autour des actions menées, d'une meilleure capitalisation des expériences innovantes et d'une organisation commune de certains services ». La « stratégie » est ainsi définie comme « un cadre de référence partagé par tous les acteurs de la formation. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nantes*, 2003-010, p. 92 et p. 128).

3.2. Les obstacles

Si la coopération entre deux partenaires n'est pas pensée, on aboutit logiquement à deux possibilités : soit l'un est passif, en raison de son inexpertise réelle, supposée ou affichée, et il reste spectateur de la politique mise en place, soit il se voudrait actif et il se défie des choix opérés par un autre, choisissant de défendre ce qu'il considère comme son pré carré. Dans un cas comme dans l'autre, le risque est une inégalité entre les territoires et, partant, entre les élèves.

Entre « absence de volonté politique nationale forte », évoquée dans le rapport annuel de 2006 (2006, p. 203), et présence oppressante des élus locaux, soucieux de préserver la singularité de leur territoire et leurs chances de réélection³⁰, la voie entre espace public et pré carré est donc parfois étroite, d'autant qu'il convient d'ajouter d'autres contraintes, comme la question forcément délicate de la norme, que les dimensions plus réduites du territoire rendent potentiellement plus fluctuante. Les membres de la mission qui s'est rendue en Guadeloupe en 2003 avaient ainsi été « surpris du nombre de fois où "la spécificité locale" a été mise en avant pour justifier une situation anormale » (*Le système éducatif dans l'académie de Guadeloupe*, 2003-008, p. 36).

³⁰ On retrouve cette difficulté avec la carte scolaire. La mission qui s'est rendue à Rennes en 2000 notait déjà qu'il fallait prendre en compte « l'attention que les élus portent à l'école, même si elle a parfois des impacts négatifs sur la rigueur de la carte scolaire » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Rennes*, 2000-047, p. 56). Plus récemment, on a pu noter l'implication forte des élus dans les demandes d'ouverture de sections internationales.

3.2.1. *Pré carré et expertise : être acteur ou spectateur ?*

Mais plus fondamentalement, les partenariats présupposent une culture et une expertise communes. C'est ainsi que la mission sur le service public régional de l'orientation (SPRO) indique en 2015 parmi les points de vigilance que les pratiques professionnelles « aux yeux de beaucoup de CIO ne devraient pas relever du rôle de coordination de la région » (*Évaluation des préfigurations du service public régional d'orientation*, 2015-036, p. 35). La peur d'une « soumission à la collectivité », formule employée par un chef d'établissement des Landes à propos du plan « Un collégien, un ordinateur portable » (*Le plan « Un collégien Un ordinateur portable » dans le département des Landes*, 2012-148, p. 4), est à ce titre particulièrement instructive.

Cette question de l'expertise et de son appropriation a pu avoir pour conséquence que, face à la complexité organisationnelle et l'évolution du contexte de mise en œuvre des politiques publiques, certains acteurs qu'ils soient internes à l'éducation nationale ou externes peinent à trouver leur place et peuvent ainsi être davantage spectateurs plutôt qu'acteurs, compte tenu de la complexité d'une fonction qui demande la maîtrise de compétences multiples, sur des registres hétérogènes. C'est ainsi que les inspections générales notent en 2003 à propos des bassins que : « Les inspecteurs y participent souvent plus comme des spectateurs que comme des acteurs, compte tenu de la tonalité essentiellement secondaire de ces bassins. Quelques recteurs ont choisi cependant de s'appuyer sur cette organisation pour améliorer les articulations entre les différents niveaux de l'éducation nationale et y développer une prise en charge des priorités académiques, notamment en ce qui concerne la formation. Certaines actions (liaisons écoles - collèges, action culturelle, citoyenneté) peuvent faciliter l'intégration du premier degré dans une problématique de bassin. On peut constater ici ou là que les échanges à l'occasion de réunions de bassin mènent à un renforcement d'une collaboration entre inspecteurs et principaux qui facilite ensuite les liaisons et les actions de continuité. » (*Organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire*, 2003-034, p. 23).

Plus généralement, les délimitations des périmètres peuvent générer de la discordance et des tensions entre les représentants de l'État et ceux des collectivités territoriales, chacun poursuivant des buts différents.

« 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. » (*Décentralisation et projet d'établissement*, 2000-036, p. 9)

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 » (*Ibid.*, p. 21). L'accompagnement des établissements dans leur démarche de projet doit donc 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. » (*Ibid.*, p. 33).

3.2.2. La défiance comme obstacle à l'action

La gouvernance à plusieurs voix à laquelle il s'agit de donner forme et cohérence est, de fait, étrangère à toute une tradition de l'éducation nationale, et de nombreux obstacles sont à dépasser pour y parvenir, dont celui de la défiance réciproque ou de l'ignorance entretenue. L'éducation nationale a ainsi longtemps considéré le partenariat avec les collectivités territoriales, par exemple, sous le seul prisme de la question immobilière. Comme il n'entrait pas dans les compétences de ces collectivités d'intervenir sur le pédagogique, elles étaient cantonnées dans un rôle de pourvoyeur de moyens, et interpellées en ce sens : « À l'évidence, les autorités académiques doivent attirer l'attention des communes sur cette question immobilière et sur les prévisions à long terme faites par les services statistiques afin de les inciter à constituer des réserves foncières et à intégrer le fait scolaire dans leurs documents d'urbanisme. À l'inverse, les révisions de schémas ou plans locaux d'urbanisme devraient être systématiquement portées à la connaissance du rectorat et/ou des inspections académiques. Actuellement on ne peut que constater la difficulté à construire là où se trouvent les élèves. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nice, 2002-053, p. 29*).

Tout élargissement de ce partenariat peut alors apparaître comme une menace de « politisation » de l'action éducatrice, comme l'a montré le développement inégal des contrats éducatifs locaux (CEL) : « Ce qui a principalement fait obstacle au développement de ce dispositif, c'est à la fois l'ambiguïté des intentions des divers acteurs (services de l'État, mairies, Éducation nationale...), mais aussi la crainte d'une "municipalisation" de l'action éducatrice, exprimée par les représentants des personnels de l'éducation nationale. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil, 2003-001, p. 36*).

Cette défiance des personnels de l'éducation nationale trouve son symétrique dans la défiance entretenue par les acteurs externes de l'action éducatrice à l'endroit de l'éducation nationale et de ses personnels.

Ainsi en est-il des élus, qui, bien qu'ils soient attachés à « leur école »³¹ peuvent rester ancrés dans des représentations négatives à l'égard de l'École : « Les représentations souvent négatives à l'égard de l'École de certains élus de Champagne-Ardenne ont déjà été amplement décrites précédemment ; on se bornera ici à préciser l'attitude adoptée par le précédent exécutif régional en matière d'information et d'orientation. Comme dans d'autres registres, depuis plus de vingt ans, la région a préféré faire le choix de construire son propre réseau d'information sur la formation et

³¹ *C'est le cas, par tradition des maires des communes : « bien au-delà des clivages politiques, se manifeste un vif attachement des élus à l'école, dont témoignent en nombre les efforts conduits par les collectivités locales » (Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Besançon, 2004-005, p. 121).*

l'orientation plutôt que de soutenir celui de l'État et de coopérer avec ses services spécialisés, alors qu'elle n'était pas, on l'a vu, en désaccord avec les principaux objectifs fixés par le recteur. Alors que des crédits avaient été inscrits au contrat de Plan État / région en faveur de l'information à l'orientation, le précédent exécutif régional a préféré mener une politique propre, sans grande concertation, à vrai dire, avec le rectorat. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims*, 2004-147, p. 72).

Mais il peut en être de même des milieux économiques : « Les milieux économiques de la région témoignent souvent, on l'a indiqué ci-dessus d'une insatisfaction concernant la qualification des jeunes venant de l'éducation nationale et beaucoup continuent de faire majoritairement confiance à l'apprentissage et restent, en tout cas, attachés à des formations initiales courtes. Ils sont encore nombreux à être convaincus que le jeune doit entrer le plus tôt possible sur le marché du travail car "l'École ne sait pas former les jeunes dont l'entreprise a immédiatement besoin" » (*Ibid.*, p. 72).

Là encore, la défiance est réciproque : « Les relations entre l'École et les entreprises, on l'a évoqué précédemment, s'inscrivent dans un climat de méfiance réciproque et de représentations dévalorisantes – "l'École ne sait pas préparer aux métiers", "les études ne mènent à rien" et, en écho, "les entreprises ne voient que leur intérêt immédiat et à court terme", "elles exploitent les jeunes" » (*Ibid.*, p. 87).

Avec pour résultat qu'en retour, l'image des branches industrielles traditionnelles reste mauvaise tant auprès des familles que des élèves, « les efforts faits pour adapter l'offre de formation [n'ayant] malheureusement pas été accompagnés d'un travail suffisant d'amélioration de l'image des métiers porteurs d'emploi » (*Ibid.*, p. 72).

Inversement, on rencontre également la difficulté pour l'éducation nationale d'être reconnue comme un partenaire pertinent des autres politiques publiques et des autres services déconcentrés de l'État. C'est par exemple le cas de la politique de la ville, et de la difficulté pour l'éducation nationale, dans les territoires qu'elle a identifiés elle-même comme zones d'éducation prioritaire, d'être reconnue à sa juste place : « À travers une politique déterminée de l'éducation prioritaire, l'éducation nationale affirme sa présence parmi les acteurs de la politique de la ville [...]. Avec la relance de l'éducation prioritaire intervenue en 1998, qui en constitue un élément actif, et sa large diffusion sur le territoire, la politique de la ville est désormais une donnée essentielle de la vie académique [...] [Pourtant,] [a]lors que les contrats ou les grands projets de ville sont au cœur des politiques publiques dans au moins deux des trois départements de l'académie, les responsables des inspections académiques constatent que les textes sont essentiellement axés sur les questions d'urbanisme, de logement, de santé publique et de sécurité. Ils s'estiment peu associés à leur élaboration et considèrent que le volet éducatif se limite, le plus souvent, à "de vagues intentions" ». (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil*, 2003-001, p. 34).

Il apparaît donc finalement nécessaire que l'éducation nationale s'engage résolument et de manière dynamique, autour de la déclinaison et l'implémentation, sur les territoires concernés, des politiques éducatives, dans le pilotage du système d'acteurs.

3.2.3. Le risque de l'inégalité territoriale

Il est essentiel de limiter les inégalités entre les territoires par une politique adéquate. En effet, l'offre de formation de l'éducation nationale, à partir du lycée, s'avère très hétérogène selon les territoires. L'effort de rationalisation de la carte de formation est confronté aux volontés locales, son inadaptation est souvent due à « l'inertie des structures » (*L'analyse des mécanismes de prise de décision dans la maîtrise des cartes de formation*, 2000-007, p. 37). Depuis 1993, la région a un rôle de coordination territoriale justifié par la multiplication et l'imbrication des intervenants, cependant l'offre scolaire demeure hégémonique et l'État déconcentré reste très présent grâce à ses ressources et à l'expertise de ses inspecteurs. Ainsi, l'expertise rectorale lui permet de s'affranchir des contraintes partenariales. Par ailleurs, les compétences en matière de formation professionnelle initiale ainsi que leurs compétences en matière d'enseignement supérieur (schéma régional pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, SRESRI) font jouer aux régions un rôle grandissant dans la répartition de l'offre de formation (bac – 3 et bac + 3) sur le territoire. Une réelle réflexion commune doit être engagée non seulement à l'échelle du territoire mais également dans une dimension plus large afin de rendre accessibles au plus grand nombre certaines formations. Ce qui induit les questions de mobilité et de logement, qui nécessitent d'associer les collectivités territoriales tout au long du processus de l'offre de formation au parcours des élèves. Une régulation interacadémique s'avère nécessaire, au risque d'aggraver les inégalités territoriales d'accès aux ressources, aux formations.

Dans le premier degré, la réforme des rythmes scolaires s'est accompagnée du développement, au niveau national et sous la responsabilité des collectivités territoriales, d'actions éducatives dans les temps périscolaires, ceux-ci étant le plus souvent organisés dans le cadre des projets éducatifs territoriaux (PEDT). Cette mise en place a été elle aussi confrontée à des inégalités de prise en charge, qui préexistaient ou liées aux choix effectués par les élus locaux. La dimension territoriale d'un projet éducatif local nécessite d'appréhender cette « mission partagée » qu'est devenue l'éducation des jeunes, tant il paraît évident aujourd'hui que « l'École ne peut plus tout faire seule », comme en témoignent de nombreux rapports.

Certains partenariats peuvent donc être source d'iniquité infra-territoriale, soit « par le jeu des stratégies concurrentes, la faiblesse des mutualisations autres qu'administratives et le caractère parfois incertain de partenariats, nés le plus souvent de l'initiative individuelle » (*Le dispositif d'enseignement et de formation du pays de Haute-Corrèze*, 2005-108, p. 25), soit parce que l'investissement des collectivités locales n'est pas homogène ou s'échelonne sur des temps différents, comme ce fut le cas lors de la mise en place des espaces numériques de travail ou, plus généralement, dans l'usage des outils et des ressources numériques.

Le numérique est d'ailleurs régulièrement un point de discordance, entre volonté (et affichage) politique locale et distinction complexe à établir entre infrastructures et pédagogie. À ce titre, l'exemple du plan « Un collégien, un ordinateur portable » dans les Landes est instructif. Localement très soutenu politiquement, le plan est initié par la collectivité, pilote majeur de l'opération

dans un premier temps, avec du côté des chefs d'établissement le sentiment parfois d'un abandon de la part de l'institution éducative. Ainsi, ils « regrettent de n'avoir pu percevoir de façon plus nette le soutien des interlocuteurs du rectorat, en particulier pour la formation pédagogique ou l'accompagnement des inspecteurs » (*Le plan « Un collégien Un ordinateur portable » dans le département des Landes, 2012-148, p. 5*), situation qui a ensuite évolué favorablement avec le retour de l'État à la manœuvre pour accompagner l'opération et apporter son expertise. Désormais « soutenus », les chefs d'établissement considèrent avec intérêt que « l'État a repris sa juste place dans le département pour cette opération » (*Ibid.*, p. 2)³².

3.3. Clés d'un partenariat réussi

La décentralisation du service public d'orientation est un exemple de partenariat contraint qui a pu néanmoins donner de bons résultats. D'abord accueillie « avec scepticisme », selon les mots des auteurs du rapport de 2013 sur la question, la labellisation d'organismes et de services locaux a permis de « formaliser le rapprochement entre différents prestataires et suscité des débats autour des notions d'accueil, de conseil et d'orientation ». Mais elle a aussi contribué à « accélérer ou formaliser des dynamiques régionales de rapprochement d'opérateurs déjà engagées, et à initier un mouvement de concertation, de dialogue et de connaissances partagées » (*Le service public de l'orientation – État des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation, 2013-008, p. 20*), ce dans un domaine où le rapprochement n'allait pas du tout de soi.

Plus généralement, l'apparition de territoires nouveaux (zones et réseaux d'éducation prioritaire, bassins, regroupements pédagogiques intercommunaux concentrés ou dispersés, etc.) ou encore l'aménagement des rythmes scolaires ont considérablement accru le nombre des concertations nécessaires à la cohérence d'ensemble des actions menées.

« Face au cloisonnement, souvent relevé, des administrations de l'État, face à l'émiettement de leurs interlocuteurs, les collectivités locales souhaitent de plus en plus rechercher des lieux de concertation pour leur propre action sur le terrain. Le bassin constitue l'une des réponses appropriées, car il peut valablement être, sur un territoire reconnu, le lieu d'information réciproque et de préparation de décisions prises par les autorités compétentes tout au long de la chaîne hiérarchique, dans des matières – de plus en plus nombreuses –

³² On trouve un exemple de coopération inversée tout aussi fructueuse : la mise en place par l'académie de Strasbourg d'un réseau de personnes ressources informatiques (PRI) dans les établissements, recrutés parmi les enseignants, a buté sur le fait que ces collègues ont été rapidement mobilisés par de la maintenance. Beaucoup ont déploré « de ne pouvoir apporter l'aide nécessaire à leurs collègues, encore moins animer un volet TICE dans le projet d'établissement » (Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Strasbourg, 2006-060, p. 125). La région a alors recruté des techniciens assistants systèmes et réseaux (TASR), « dont la lettre de mission les place sous la responsabilité des chefs d'établissements », « évolution majeure et innovante, au plan national, qui permet aux PRI de déplacer leur champ d'action vers les usages pédagogiques » (*Ibid.*).

partagées. » (*Les bassins d'éducation et de formation – Quelle plus-value pour le service public*, 2003-038, p. 10).

S'il est vrai que « le bassin se voit largement supplanté dans ses relations avec les collectivités locales par la ligne hiérarchique (académie, département, EPLE) », « certaines régions ont voulu et su s'adapter aux découpages des bassins pour travailler sur les formations » (*Ibid.*, p. 6).

Le regard croisé entre partenaires est d'autant plus souhaitable qu'il existe « une grande convergence des réflexions, des questionnements de l'éducation nationale avec ceux des autres services de l'État : la relation entre pilotage stratégique et proximité est au cœur des préoccupations de tous même si chacun comprend que l'effet taille peut amener à apporter des réponses différenciées ». (*Quelle évolution de l'État territorial pour l'Éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche*, 2015-021, p. 4).

On peut ainsi prendre l'exemple de la carte scolaire. La mission qui évalue en 2013 les effets de son assouplissement note que « les interactions conseils généraux / DASEN doivent nécessairement se renforcer, afin que [...] les deux acteurs unissent leurs moyens d'action pour porter des politiques communes vouées à la réussite de tous les élèves ». (*Conséquences des mesures d'assouplissement de la carte scolaire après 2007*, 2013-037, p. 34). Le désengagement de l'État renforce les partenariats locaux, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il n'a plus sa place sur le terrain, tout au contraire.

Au vrai, la mise en place de ces coopérations territoriales peut être un élément essentiel de la réussite éducative : « Révélateur sans doute d'un sentiment largement dominant dans la région, le préfet de Haute-Saône souligne que le service public se confond souvent avec l'éducation nationale, qui est elle-même "bien immergée dans son milieu" et qui entretient de "fort bons rapports" avec l'ensemble de ses partenaires. Le constat n'est pas différent de la part du président du conseil général qui insiste sur l'actuelle "phase d'émergence de projets de pôles éducatifs [...]" L'hypothèse centrale est la suivante : les succès dont peut s'enorgueillir l'école en Franche Comté ne relèvent pas de ses moyens plutôt abondants, mais plutôt d'une relation satisfaisante entre une société et son école. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Besançon*, 2004-005, p. 121-122).

Une telle réussite implique que les académies soient « 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 ». (*Décentralisation et projet d'établissement*, 2000-036, p. 39).

3.4. Les préconisations des inspections générales

Sur la question de la territorialisation, eu égard à la complexité des partenariats et aux difficultés rencontrées par les acteurs, les rapports des inspections générales fourmillent de préconisations pour rendre la coopération entre éducation nationale et collectivités territoriales plus efficace, pour un meilleur service rendu aux élèves.

3.4.1. Des partenariats nécessaires

Tout d'abord, les acteurs du pilotage sont potentiellement multiples, si on considère qu'ils comprennent tous ceux qui, de près ou de loin, participent à un projet éducatif. C'est ce qu'exprime, entre autres, le rapport annuel 2006 : « Le chemin qui reste à parcourir est assurément encore long. L'objectif initial de l'École de la République est exigeant. Elle ne l'atteindra pas seule et devra, pour y parvenir, nouer des partenariats multiples avec d'autres administrations, des collectivités ou le secteur associatif. Pourtant elle demeure à cet égard le contributeur majeur. » (2006, p. 14).

Les premiers acteurs extérieurs auxquels on pense³³ sont les collectivités. Des compétences partagées, dont l'émergence, le maintien et le développement reviennent dans de nombreux rapports, aux compétences conjuguées³⁴ et aux partenariats refondés³⁵, les termes employés témoignent de l'évolution des liens entre l'éducation nationale et les collectivités territoriales, de l'affichage à l'intégration, encore inachevée.

La nécessité d'un pilotage à plusieurs voix implique la prise en compte du territoire par le système éducatif, qui conduit logiquement, dans la formulation et l'implémentation des politiques éducatives, à devoir rencontrer de nombreux partenaires qui ont les territoires concernés en partage.

Au-delà donc de la question de la gouvernance partagée entre les acteurs internes du système (du recteur au chef d'établissement en passant par les IA-IPR), se pose la question de la construction des partenariats avec les parties prenantes externes des politiques éducatives : autres services déconcentrés de l'État, collectivités territoriales, entreprises : « Pour réaliser la mutation qu'on lui demande d'opérer et pour répondre aux attentes de ses "usagers", l'École sait qu'elle doit s'ouvrir toujours davantage sur le monde extérieur. Cette ouverture semble encore restreinte. Les rapporteurs ne traitent guère du partenariat avec les entreprises. Alors que, entre autres thèmes se situant à la convergence de l'École et du monde de l'entreprise, la relation formation - emploi et la revalorisation de l'image de l'enseignement professionnel sont au cœur des politiques académiques, les représentants du monde économique apparaissent peu dans le champ d'observation des inspections générales. [...] En revanche, les missions d'observation ont davantage mis en lumière les relations entre l'École et les collectivités territoriales, ainsi que d'autres partenariats plus ciblés. Ces relations se sont évidemment fortement développées depuis l'entrée en application, il y a vingt

³³ *Les associations partenaires de l'école jouent un rôle également important, notamment dans l'éducation prioritaire.*

³⁴ *Formule employée dans le rapport de 2006 consacré à l'EPLÉ et ses missions : « passer du "partage de compétences" à des compétences conjuguées avec les collectivités territoriales » (L'EPLÉ et ses missions, 2006-100, p. 34).*

³⁵ *L'expression se trouve dans le rapport de 2012 sur le plan « Un collégien, un ordinateur portable » dans les Landes : « Parmi les enjeux perçus de façon plus aiguë par l'administration rectorale, le pilotage commun fait partie des priorités. Dans la Lettre de l'académie de janvier 2012, le recteur insiste sur l'exigence à venir de partenariats refondés » (Le plan « Un collégien Un ordinateur portable » dans le département des Landes, 2012-148, p. 14).*

ans, des lois de décentralisation. Au-delà d'ailleurs du partenariat institutionnel voulu par ces textes, on trouve souvent un partenariat contractuel, qui dépasse les strictes obligations légales et s'exprime notamment à travers des contrats éducatifs locaux, des contrats locaux de sécurité, des contrats locaux d'accompagnement scolaire... » (*Les académies sous le regard des inspections générales – Bilan des dix premières évaluations de l'enseignement en académie*, 2003-022, p. 54-55).

3.4.2. *Aller vers l'autre*

En effet, il est nécessaire de développer des actions de communication en direction des collectivités territoriales, diminuer le nombre d'interlocuteurs, mieux les identifier sont autant de recommandations retrouvées dans les rapports, afin de favoriser la recherche de complémentarité entre l'État et les collectivités territoriales. À de nombreux égards, « le simple rapprochement physique des acteurs locaux ne garantit pas leur synergie : la proximité demande à être construite ». (*Recherche et Territoires*, 2005-103, p. ii).

De plus, « l'échelon académique doit renoncer à un mode de pilotage pyramidal et hiérarchique au profit d'un mode de pilotage plus participatif fondé sur la recherche du niveau le plus pertinent de l'opérationnalisation de l'action. Ce principe bien compris de subsidiarité peut prendre des formes diverses : renforcement des responsabilités des acteurs et des instances du réseau, affirmation du projet de réseau comme support du dialogue de gestion académie / réseau, redéfinition du rôle de l'inspecteur référent, etc. » (*Pilotage académique de l'éducation prioritaire*, 2016-058, synthèse, non paginé).

Précisément, cela passe d'abord par l'identification du niveau adéquat. Le niveau académique définit les orientations, se constitue garant de la cohérence de la mise en œuvre. Il assure l'évaluation du système et sa régulation. Le niveau départemental peut, dans ce cadre, assurer la mise en œuvre. Le découpage des bassins doit tenir compte de la diversité des départements et des caractéristiques de l'académie. La définition du rôle joué par les différents secteurs, districts et circonscriptions, visant à accroître la cohérence des différentes actions entreprises et leur efficacité, s'inscrit dans le champ de cette réflexion. La place du premier degré dans l'économie du dispositif est essentielle. Le pilotage, fondé sur l'échange d'informations et d'expériences, constitue un moyen d'amélioration du système. L'équilibre dynamique entre la mise en œuvre des orientations académiques et l'expression des initiatives et des propositions émanant du terrain est un objectif que doit être recherché, car « l'identification des responsabilités de chaque niveau administratif s'est brouillée, pour les services comme pour les usagers ». (*Les effets de la mise en œuvre du décret 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique*, 2013-060, p. 15).

3.4.3. *Nécessité de cohérence et d'appropriation*

Construire un projet de territoire nécessite d'associer ces partenaires dès l'élaboration du diagnostic territorial. Ainsi partager la connaissance « des besoins et des priorités tant au niveau national que territorial, notamment selon les spécificités académiques, donnerait les moyens de s'assurer d'une

meilleure coordination et cohérence entre les différentes actions des partenaires extérieurs, ainsi que d'une meilleure couverture des besoins du territoire. » (*Élaboration d'un cadre de référence pour les partenariats avec les associations complémentaires de l'École*, 2011-085, p. 34-35).

Il est de fait essentiel que le projet académique et les divers documents stratégiques de la région soient établis et pensés en cohérence, appropriés réciproquement et déclinés à chaque échelon territorial pertinent : « Il nous semble urgent qu'un véritable partenariat s'engage avec, non seulement, information, mais consultation réciproque et mention dans les documents émis par les deux parties de références conjointes. Certes le projet académique est connu des responsables régionaux. Selon eux, il aurait été pris en compte pour l'élaboration de la stratégie régionale emploi formation (SREF) et il n'y aurait pas de discordances entre ces deux documents prospectifs. Mais il eût sans doute été préférable de faire clairement mention du projet académique dans ce document surtout quand les mêmes responsables régionaux ajoutent que l'État a travaillé seul de son côté dans une sphère où la région n'aurait selon eux pas l'intention de pénétrer. De même, il ne paraît pas normal que le projet académique ne fasse pas mention de la stratégie régionale et il eût sans doute été bon de recueillir formellement l'avis des collectivités locales. Les élus régionaux souhaitent une institutionnalisation de concertations préalables avec les collectivités locales sur un certain nombre de points comme la carte scolaire. En accédant à ce souhait, en préconisant même une consultation officielle sur les projets académiques avec transmission de l'avis de la région au ministère, l'État pourrait demander lui aussi une concertation plus formelle sur certaines initiatives même si elles relèvent des compétences facultatives des collectivités locales. Ce dialogue entre décideurs (consultation ne veut pas dire approbation) permettrait sans doute d'introduire plus de cohérence dans les actions des uns et des autres. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nantes*, 2003-010, p. 139).

« Une telle cohérence permet d'éviter la multiplicité des textes et des projets, comme ce fut le cas lors de la mission sur l'évaluation dans l'académie de Caen où, comme mentionné précédemment, plusieurs documents rendaient l'analyse de la situation délicate ». (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Caen*, 2004-007, p. 53).

Cette étape accomplie, il reste à s'assurer de l'appropriation par les acteurs partenaires. Comme le signale le rapport bilan sur les dix premières années d'évaluation de l'enseignement en académie (*Les académies sous le regard des inspections générales*, 2003-022, p. 48), les inspecteurs généraux ont souvent constaté, lors de leurs visites et entretiens, que « le projet académique restait insuffisamment connu et [jouait] rarement son rôle de charte commune pour l'action » : « L'image d'un dispositif cohérent, en poupées russes, qui ferait du projet académique une déclinaison régionale de la politique nationale, puis des projets de circonscriptions, d'écoles et d'établissements, la déclinaison locale de la stratégie académique, n'est qu'une vision toute théorique. Dans les faits, l'impact du projet académique reste faible – y compris, parfois, sur les politiques académiques elles-mêmes. » (*Ibid.*, p. 49).

De même, à Reims : « Repère fondateur de la politique éducative académique, ce projet devrait en effet être mieux connu et investi par l'ensemble des acteurs internes et, d'une autre façon, par les partenaires extérieurs, qu'il s'agisse des services déconcentrés de l'État, des collectivités territoriales ou de l'ensemble des représentants du tissu économique et social de la région. Fixant les objectifs de la politique éducative, un "projet académique" doit s'attacher en effet, à Reims comme dans d'autres académies, à fédérer les initiatives, mettre en synergie les moyens, mobiliser les services et les cadres du système dans une organisation qui soit lisible et tangible. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims*, 2004-147, p. 75).

3.5. Conclusion

Pour conclure, il semble bien, au travers des rapports des inspections générales, que la volonté de l'éducation nationale, dans sa prise en compte du fait territorial, consiste pour l'essentiel à se donner pour objet de transcender les déterminismes et les difficultés du territoire « légué ». Il est alors impératif de partir du territoire, en appliquant une forme de « subsidiarité éducative » et en y construisant la coopération du système d'acteurs ayant ce territoire en partage, moyennant l'action de différents leviers (pilotage pédagogiques, carte des formations, orientation, GRH et formation initiale et continue, etc.).

C'est la condition pour arriver à piloter un système dont la complexité est grandissante : « La problématique du pilotage dans l'éducation résulte de plusieurs facteurs : plus grande complexité du système, induite notamment par le processus de décentralisation / déconcentration amorcé à partir des années 1980, plus grande autonomie des acteurs, nécessité de s'adapter au rythme rapide des changements technologiques, économiques, sociaux et politiques (construction européenne, processus de mondialisation), voire de les anticiper, et de répondre aux nouvelles attentes souvent contradictoires de publics de plus en plus exigeants à l'égard de l'École. [...] Le souci de combiner les avantages d'une plus grande autonomie des acteurs du terrain (qui peut permettre une meilleure adaptation aux besoins spécifiques locaux et favoriser des initiatives innovantes pertinentes) et de conserver une certaine unité de l'École sur l'ensemble du territoire national, par souci d'équité et de cohésion sociale et citoyenne, a renforcé notablement le besoin d'un pilotage. » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse*, 2004-135, p. 17).

Chapitre 4 : Les nouvelles frontières de la territorialisation

Dans ce point de mise en perspective, il s'agit, sur la base de ce qui a été présenté précédemment, de montrer comment, au travers des rapports thématiques des inspections générales, se définit la territorialisation de la politique éducative. Dans un premier temps, la question de la place particulière de la pédagogie est abordée, étant entendu qu'on ne saurait considérer l'évolution du système éducatif en laissant de côté ce qui fait sa spécificité par rapport à d'autres systèmes complexes. Dans un deuxième temps, on s'intéresse plus particulièrement au temps et à l'espace et au dépassement nécessaire de certaines frontières. Dans un troisième temps, ce sont les conséquences de la mise en œuvre de la LOLF qui retiennent l'attention, avec ce qu'elles impliquent de professionnalisation du processus de réforme.

1. LA PLACE DE LA PÉDAGOGIE

La place de la pédagogie dans la conduite du système éducatif est un peu particulière pour deux raisons. D'une part, celle-ci fait naturellement partie intégrante des missions de l'éducation nationale en tant que moyens mis en œuvre dans la construction d'apprentissage, même si le périmètre qui détermine la nature des moyens qui sont précisément mis en œuvre connaît une définition variable. D'autre part, tout système tend à oublier sa mission première, non par détachement coupable, mais parce qu'il crée et entretient sa propre logique, la mission n'étant finalement qu'un paramètre parmi d'autres, au point qu'elle puisse éventuellement apparaître soit comme un objet qui interfère avec la beauté inoxydable d'une structure complexe, soit à l'inverse comme un objet sacré dont on ne saurait compromettre la pureté en l'associant avec ce qui relèverait de la seule intendance.

1.1. Évolution des missions des corps d'inspection

À ce titre, l'évolution au cours du temps des missions des corps d'inspection, et singulièrement celles des IA-IPR, est un indicateur de la place donnée à la pédagogie, de la tension réelle ou supposée entre pédagogie et administration ou du dépassement souhaitable ou redouté de ces catégories.

Dans son rapport de 2000 sur les tâches des inspecteurs territoriaux, la mission relève que les inspecteurs considèrent « qu'aucune des missions dont ils ont la charge n'est extérieure à la pédagogie » et estiment à l'inverse que leur activité « se répartit entre tâches directement pédagogiques et tâches d'administration pédagogique : entre les unes et les autres, il n'y a pas opposition mais étroite complémentarité » (*Les tâches des inspecteurs territoriaux*, 2000-011, p. 36). Pour autant, le constat dressé par la même mission est que « dans la plupart des académies, le pilotage pédagogique paraît très en retrait par rapport au pilotage gestionnaire, comme si l'on avait oublié l'élève, et comme si le souci des moyens avait pris le pas sur celui des fins » (*Ibid.*, p. 55). Le constat est similaire quelques années plus tard, lorsqu'il s'agit de dresser le bilan des dix premières évaluations académiques.

Pour les auteurs du rapport, les projets académiques « témoignent plus d'un souci d'organisation générale du système que de méthodes pédagogiques ». Les inspecteurs sont en retrait et sont « plus un relais d'information et de diffusion que d'explication » (*Les académies sous le regard des inspections générales*, 2003-022, p. 26).

C'est cette situation qui pousse la mission qui s'est rendue dans l'académie de Reims à insister sur la nécessité d'une mobilisation de l'ensemble des acteurs du système au service du pilotage pédagogique, laquelle passe par une redéfinition de la « géographie institutionnelle » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims*, 2004-147, p. 98) au profit des départements et surtout des bassins, considérés comme « cadre déterminant pour l'animation et le pilotage pédagogiques » (*Ibid.*, p. 100), un plan de travail académique autour des notions de différenciation, de lisibilité et d'allègement, enfin « une approche en termes de "pôle pédagogique" qui associe largement tous les acteurs du pilotage pédagogique » (*Ibid.*, p. 102).

Le prolongement naturel, et formalisé, de cette approche se retrouve dans la LOLF, comme le remarque la mission qui s'est rendue à Aix-Marseille en 2006, au moment où la loi, promulguée cinq ans plus tôt, devait s'appliquer à toute l'administration, avec le volet pédagogique du programme annuel de performance académique, logiquement centré sur « l'amélioration des résultats d'ensemble du système éducatif dans l'académie » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie d'Aix-Marseille*, 2006-041, p. 88), qui suppose une mobilisation « de toute la chaîne hiérarchique, du recteur et des inspecteurs d'académie aux inspecteurs de circonscription et aux chefs d'établissement » (*Ibid.*), mais qui peut aussi, pour les auteurs, « prendre appui [...] sur les corps d'inspection pédagogique dont l'action doit sans aucun doute être repensée » (*Ibid.*).

1.2. Pilotage pédagogique

Les auteurs d'un rapport publié dès 2006 sur le pilotage du système éducatif suite à l'introduction des dispositions de la LOLF notent que l'animation de la performance reste insuffisante et y voit, entre autres³⁶, la conséquence d'un « cloisonnement entre le champ administratif et le champ pédagogique » (*Pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF*, 2006-085, p. 20). Sept ans plus tard, à l'occasion d'une étude sur les effets de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique (décret dit de « gouvernance académique »), les inspecteurs généraux soulignent « la prééminence des questions de réorganisation de la chaîne hiérarchique » et au contraire « l'angle mort de la pédagogie, souvent identifiée comme le parent pauvre de la nouvelle

³⁶ Une autre raison est l'inadaptation des périmètres territoriaux au pilotage de proximité de la performance éducative : « les territoires académiques et même départementaux sont trop vastes pour rendre effectif un pilotage opérationnel de la performance » (*Pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF*, 2006-085, p. 30).

gouvernance ». (*Les effets de la mise en œuvre du décret 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique*, 2013-060, p. 13)³⁷.

Pour autant, selon les auteurs, il convient de « prendre garde à une interprétation qui laisserait supposer que le champ de la pédagogie se résume, voire se réduit, à celui de l'expertise des corps d'inspection » (*Ibid.*), d'autant que cette nouvelle gouvernance vise précisément « à dépasser définitivement la dualité entre la chaîne administrative et la chaîne pédagogique » (*Ibid.*, p. 14). De fait, l'obligation de performance nécessite, pour faire émerger un pilotage pédagogique efficace, « la recherche de cohérence éducative, la volonté de responsabiliser des acteurs de plus en plus autonomes, la nécessité d'accompagner la mise en place des réformes, la prise en charge des élèves au plus près de leurs besoins » (*Ibid.*, p. 15) de telle sorte d'arriver au niveau de la classe, ce qui implique forcément et fortement les corps d'inspection.

En 2016, la mission de réflexion sur le rôle et le positionnement des inspecteurs du second degré en académie se penche sur les conséquences d'une part du mouvement de décentralisation et de déconcentration, d'autre part des impératifs d'efficacité du système éducatif. La combinaison d'une « responsabilisation accrue des cadres intermédiaires et [d'] une extension des espaces de libertés pour conduire l'action éducatrice dans les établissements et dans les classes » (*Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie*, 2016-070, p. 3). Si la mission première de l'inspecteur est toujours « de veiller à la mise en œuvre de la politique éducatrice nationale et de contribuer à la qualité et à l'efficacité de l'enseignement » (*Ibid.*), il n'est plus seulement garant de la qualité de l'enseignement d'une discipline, mais est amené à « contribuer au pilotage pédagogique de l'académie et accompagner les établissements dans les choix qui leur reviennent » (*Ibid.*), ce qui suppose « une expertise globale sur les enseignements, les établissements et les territoires éducatifs » (*Ibid.*).

Ainsi, pour la mission, « la dualité et le cloisonnement qui le caractérisaient avec, d'une part, une ligne pédagogique organisée par discipline s'adressant directement au professeur pour son enseignement et, d'autre part, une ligne administrative chargée d'organiser les enseignements, s'effacent peu à peu » (*Ibid.*, p. 55). De même, en prenant appui sur les dernières réformes, la mission note que « l'établissement dispose d'espaces de liberté et d'initiative encore limités mais sans précédent, lesquels doivent lui permettre d'être un échelon stratégique de conception et de mise en cohérence de l'action pédagogique » (*Ibid.*), ce qui implique un accompagnement au plus près des équipes pédagogiques.

³⁷ On retrouve cette difficulté avec la redéfinition des périmètres académiques. Celle-ci doit s'accompagner « d'une réflexion [...] sur des modes de gouvernance du système éducatif adaptés à ses enjeux pédagogiques ». La réflexion doit elle-même « partir des besoins des équipes pédagogiques, des écoles et des établissements à qui on ne doit pas donner l'impression d'une réforme technocratique n'intéressant qu'une superstructure très éloignée des réalités » (Quelle évolution de l'État territorial pour l'Éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche, 2015-021, p. 14).

2. DÉPLOIEMENT DE L'ACTION DANS L'ESPACE ET LE TEMPS

La double difficulté à laquelle se heurte une réforme du système éducatif est celle du temps et de l'espace.

2.1. Temps politique et temps éducatif

Le temps est avant tout le temps politique, avec l'alternance démocratique et la longévité très relative des ministres en exercice³⁸. Dans un rapport de 2000 sur les tâches des inspecteurs territoriaux, la mission remarque que « si les politiques et décisions des ministres ne sont jamais discutées, les inspecteurs souhaitent que soit mieux respecté le "temps de l'École" pour permettre leur mise en œuvre dans de bonnes conditions » (*Les tâches des inspecteurs territoriaux*, 2000-011, p. 31). L'École a en effet besoin d'une forme de stabilité que pour chacun s'approprie les nouveaux outils et dispositifs et que l'institution prenne le temps d'en évaluer la pertinence.

Le temps étendu doit aussi être celui des territoires et des partenariats. Ainsi, la mission de 2006 sur l'application de la LOLF dans les académies suggère que « le dialogue, le contrôle de gestion et l'évaluation pourraient être utilement organisés pour un territoire donné réunissant de manière cohérente des EPLE et des écoles », mais « ces pôles doivent être géographiquement stables dans le temps » pour éviter « les évolutions incessantes de leur cartographie, au gré des changements de responsables » et ainsi « assurer la continuité dans le suivi de la mesure des résultats » (*Pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF*, 2006-085, p. 30).

De même, pour la mission de 2013 sur l'assouplissement de la carte scolaire, des partenariats renforcés entre conseils généraux et DASEN doivent être formalisés par une convention, « pour garantir des collaborations régulières et suivies entre les institutions concernées » (*Conséquences des mesures d'assouplissement de la carte scolaire après 2007*, 2013-037, p. 60). Et il en va de même pour l'évolution du service public d'orientation, avec la proposition de la mission de 2013 de « décliner le schéma régional de l'orientation tout au long de la vie par une contractualisation stratégique, pluriannuelle, avec chaque tête de réseau et avec l'État en tant que partenaire » (*Le service public de l'orientation – État des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation*, 2013-008, p. 75). L'épaisseur temporelle permet de développer une véritable stratégie.

³⁸ Ce qui n'est d'ailleurs pas une nouveauté. Si l'on compte plus de trente ministres depuis le début de la V^{ème} République, les régimes précédents ont eux aussi « usé » des dizaines de titulaires dans un environnement pourtant moins soumis à la pression des médias et de l'opinion publique.

2.2. Organisation de l'espace

L'espace n'est pas en reste, si l'on peut dire. La mission de 2011 sur les pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur dénonce « la difficulté à s'affranchir des limites territoriales administratives » (*Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur*, 2011-123, p. 7) et elle cite l'exemple de l'UTBM (université de technologie Belfort-Montbéliard) et la pertinence « compte tenu de la vocation professionnalisante de Mulhouse et de donneurs d'ordre industriels communs avec ceux de Belfort ou Montbéliard, et de la grande proximité Mulhouse-Belfort, de faire une université technologique Mulhouse-Belfort-Montbéliard » (*Ibid.*), ce qui n'a pas été possible. S'il est vrai que tout redécoupage des territoires doit être porteur de sens³⁹, inversement il convient d'écouter les territoires pour percevoir les réseaux naturels de proximité qu'il s'agit ensuite de formaliser et d'accompagner.

C'est d'ailleurs par ce processus complexe que se construit pleinement la cohérence territoriale, car il convient aussi de garder à l'esprit la nécessité d'un aménagement du territoire, donc d'un acte politique d'organisation de l'espace.

Dans le rapport de 2005 sur *Recherche et territoires*, la mission s'intéresse par exemple au lancement de l'opération des pôles de compétitivité. Elle remarque que cette opération est « la résultante de la conjugaison de plusieurs stratégies (aménagement du territoire, appui à la croissance économique et aux créations d'emploi, émergence de projets technologiques de dimension mondiale ou nationale) » (*Recherche et territoires*, 2005-103, p. 17). La réussite de l'opération permet d'entrevoir « des effets durables sur l'organisation des réseaux de compétences territoriales » (*Ibid.*). La question est d'autant plus intéressante et complexe qu'il convient d'une part d'éviter la création de pôles d'excellence qui se ferait au détriment de lieux oubliés (ceux qui ne sont rien, peut-être) tout en évitant le saupoudrage déjà évoqué, d'autre part, toujours dans l'enseignement supérieur, « d'apporter de la cohérence entre le développement des sites universitaires des villes moyennes et celui des grandes universités à rayonnement international soutenues dans les grandes agglomérations » (*Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur*, 2011-123, p. 25).

³⁹ *Il en va ainsi du périmètre des académies. Ne pas se poser la question du sens, pour les auteurs du rapport sur l'évolution de l'État territorial, c'est s'exposer au risque que « tout l'encadrement académique soit pour plusieurs années déporté sur des questions organisationnelles éloignées des préoccupations éducatives et finalement contre productives par rapport aux objectifs du système éducatif »* (Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche, 2015-021, p. 5).

3. ENTRE LOLF ET DÉCENTRALISATION, UNE REDÉFINITION PROMETTEUSE

Le système éducatif a été globalement soumis à la pression démographique, avec la massification de la population scolaire, à la pression économique, avec une gestion complexe de l'orientation des élèves mais aussi des conséquences sociales d'une crise qui n'en finit pas, enfin à une double pression politique, avec la décentralisation d'abord et la LOLF ensuite, deux grandes lois dont le périmètre dépasse très largement celui de l'éducation nationale mais qui ont obligé cette dernière à se repenser.

On peut tenter de synthétiser les grandes lignes d'évolution du système en suivant le parcours « idéal » de la mise en œuvre d'un dispositif destiné à améliorer la performance éducative. Dans un premier temps, il faut considérer que le dispositif émerge de l'innovation, essentiellement locale, innovation qu'il s'agit de promouvoir et de valoriser. Dans un deuxième temps, l'institution met son expertise au service de l'innovation pour accompagner les équipes, mais aussi pour assurer par un cadrage la nécessaire régulation souple de ce qui devient petit à petit un dispositif voué à être diffusé. Dans un troisième temps enfin vient le moment, d'une part, de la contractualisation, qui présuppose de fixer à l'avance des objectifs et d'amener les acteurs à les atteindre, d'autre part, de l'évaluation, menée sur la base de critères clairement définis et selon une méthodologie pertinente.

3.1. La valorisation de l'innovation

Dans un rapport de 1998 s'interrogeant sur les conditions d'une nouvelle dynamique du système éducatif en zone rurale isolée, les inspecteurs généraux de la mission préconisent « d'allier une dynamique descendante générée par les institutions nationales qui équilibre et intègre et une dynamique ascendante, autour de projets initiés et mis en œuvre par les acteurs locaux » (*Pour une nouvelle dynamique du système éducatif en zone rurale isolée*, juillet 1998, p. 12).

Cet intérêt pour l'initiative locale est naturel pour tout inspecteur se rendant dans les établissements et dans les classes et découvrant, à la faveur de visites, le travail d'orfèvre mené par certains enseignants et certaines équipes, non pas en dehors de toute directive, mais en mettant leur professionnalisme et leur ingéniosité au service de leurs élèves.

Le terme « acteurs locaux » ne se limite cependant pas aux enseignants et aux équipes éducatives d'établissements isolés. Comme le remarque deux ans plus tard la mission sur la décentralisation et le projet d'établissement, il convient de prendre en considération la place des collectivités territoriales dans la conduite de l'innovation. Elle note « qu'au moment où l'on met encore plus fortement l'accent sur le décroisement, 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 habituels d'enseignement et que l'essentiel de ces moyens est attribué par les collectivités territoriales ou locales » (*Décentralisation et projet d'établissement*, 2000-036, p. 38). Ainsi,

les collectivités sont « un vecteur non négligeable d'évolution du système éducatif et de rénovation pédagogique » (*Ibid.*), le numérique n'étant pas le dernier outil dont les équipes s'emparent.

Dans le rapport de 2002 sur l'École et les réseaux numériques, les auteurs ne manquent pas de souligner par exemple que ce sont « les initiatives des collectivités territoriales qui permettent à des élèves d'avoir un équipement plus avancé qu'ailleurs » (*L'École et les réseaux numériques*, 2002-035, p. 23), permettant ainsi de forcer les initiatives et les expérimentations, mais aussi de compenser l'isolement, comme c'est le cas par exemple pour l'académie de la Réunion, mentionné dans le rapport. Les TICE (pour reprendre le terme qui a précédé l'utilisation désormais exclusive de « Numérique ») représentent alors « un véritable outil de décroisement, de valorisation et de mobilité virtuelle » (*Ibid.*) au service du développement territorial.

La valorisation de l'innovation présuppose une bonne connaissance des actions menées sur le terrain. En effet, les auteurs de la mission d'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil en 2003 reconnaissent que l'académie ne manque pas d'enseignants désireux de bien faire et dévoués à la réussite de leurs élèves. Pour autant, il manque « une trace et une mémoire des bonnes pratiques, menacées par l'érosion ou la dispersion des équipes » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil*, 2003-001, p. 95). Pour permettre l'identification, la reconnaissance, la publicité et la diffusion des pratiques exemplaires, l'académie a mis en place une « procédure contractuelle de soutien aux démarches innovantes » engagée par la mission à l'innovation et à la valorisation, dont l'impact sur les pratiques au niveau académique est cependant resté limité⁴⁰. Pour une meilleure visibilité, il conviendrait, selon la mission, d'identifier et évaluer plus systématiquement ces innovations, puis « d'utiliser [les] établissements comme supports d'actions de mutualisation, de tutorat et de formation, à l'exemple des "beacon schools" (écoles phares) anglaises » (*Ibid.*).

3.2. Une gouvernance moins verticale et plus partagée

La gouvernance par l'académie et à partir de son projet nécessite de s'émanciper de la logique verticale, et de favoriser davantage d'horizontalité et de parangonnage, notamment par le biais de « réseaux horizontaux d'entraide et d'échange de pratiques », ainsi qu'une « meilleure articulation [...] avec la formation continue et l'animation pédagogique » (*Ibid.*, p. 95).

Le pilotage au niveau académique doit ainsi rompre avec la logique verticale et s'accompagner d'une logique d'évaluation et de gouvernance partagée, « d'une animation de tous les réseaux par des responsables partageant les mêmes objectifs et coordonnant leurs efforts pour les atteindre » (*Évaluation*

⁴⁰ Le rapport annuel 2015 des inspections générales, consacré à l'innovation et l'expérimentation et leurs incidences sur l'évolution du système éducatif, revient largement sur la difficulté à passer de l'innovation locale à la pratique commune.

de l'enseignement dans l'académie de Nice, 2002-053, p. 122) : « Le système éducatif n'est pas la simple adjonction de structures mettant en œuvre des dispositifs en application, ou en déclinaison, d'instructions nationales. Au sein d'une académie, il a pour vocation d'atteindre des objectifs fixés, prioritairement, par le recteur et les inspecteurs d'académie, au moyen de politiques et de programmes arrêtés à tous les niveaux de l'organisation, en utilisant les moyens délégués à chacun de ces niveaux et en évaluant les résultats obtenus par rapports aux objectifs retenus. [...] Peu à peu, à partir d'états des lieux, se développent les notions de programmes d'action coordonnés et de mesures d'impact sur la scolarité des élèves. Il faut poursuivre dans cette voie, principalement en rendant tangibles les projets académiques et départementaux, en confortant le pilotage pédagogique, en instaurant le contrôle de gestion et en agissant sur le levier que constitue la gestion des ressources humaines. » (*Ibid.*, p. 114).

Il s'agit donc de substituer à une logique descendante une logique ascendante et une gouvernance plus réticulaire et partagée, ce qui n'est pas toujours compris, comme le soulignent les auteurs du rapport sur le bilan des dix premières évaluations académiques. S'ils notent que les projets académiques « méritent d'être appréciés, notamment, sur la base de leur conformité aux orientations nationales » et que la lecture des rapports « montre que tous les projets académiques déclinent, en bonne conformité hiérarchique, les orientations nationales », ils ajoutent : « On peut [...] se demander si le poids de cette conformité n'étouffe pas l'originalité et même si, entre la politique ministérielle et les projets d'établissement, le projet académique a réellement sa place, son utilité, sa légitimité. » (*Les académies sous le regard des inspections générales – Bilan des dix premières évaluations de l'enseignement en académie*, 2003-022, p. 47-48).

De plus, si les projets indiquent prendre en considération la spécificité des territoires (une adaptation aux « réalités locales en tenant compte de leurs spécificités économiques, sociales et culturelles », *Ibid.*), la réalité est un peu différente, avec parfois une « énumération d'objectifs très généraux doublonnant les orientations ministérielles » (*Ibid.*).

3.3. De l'accompagnement au cadrage

Pour en revenir à l'innovation, parmi ses caractéristiques figure, en raison précisément de son existence très locale, la très grande variété de ses réalisations, laquelle peut être considérée de diverses manières.

Du côté des « optimistes » se trouvent ceux qui, à l'instar de la mission de 2003 sur l'évolution du réseau des écoles primaires, « voient dans cette diversité et dans la multiplicité des solutions expérimentées le besoin de faire évoluer l'École » (*L'évolution du réseau des écoles primaires*, 2003-028, p. 32). Les auteurs du rapport sur la mise en œuvre du programme CLAIR considèrent aussi que le pilotage souple, qui est une variante de ce qui vient d'être décrit, est un possible bienfait. L'année 2010-2011 a ainsi « par certains aspects, joué son rôle expérimental » (*La mise en œuvre du programme CLAIR – année scolaire 2010-2011*, 2011-069, p. 28). Le choix de laisser une marge de manœuvre aux académies et aux établissements a

« permis une maturation et des prises d'initiatives, qui ont quelquefois valeur d'exemple » (*Ibid.*).

Du côté des « réalistes » se trouvent au contraire ceux qui considèrent qu'il convient de rester vigilant et ferme quant aux missions de l'École, notamment quand il s'agit de financement extérieur, particulièrement en provenance des collectivités locales, et d'actions transversales. C'est le cas de la mission qui s'est rendue dans l'académie de Strasbourg en 2006. Elle note que « l'investissement des communes [dans les écoles] est en général important, au point que parfois et en l'absence de coordination entre les divers acteurs, une certaine vigilance s'impose dans l'intérêt même des élèves » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Strasbourg, 2006-060, p. 11*).

On trouve une position semblable dans le rapport de 2011 sur le pilotage des cordées de la réussite. Pour la mission, la force des cordées réside dans la capacité du système éducatif « d'en faire des instruments de développement d'initiatives partenariales, d'innovations sociales, culturelles et éducatives au service des élèves » (*Les cordées de la réussite à l'épreuve de leur généralisation, 2011-084, p. 30*). Afin d'y parvenir et d'aller vers la généralisation du dispositif, il y a nécessité « [d'une] maîtrise des conditions et des effets du déploiement des cordées à l'échelle nationale, tout en préservant les nécessaires dynamismes locaux » (*Ibid.*). En d'autres termes, pour reprendre la formulation des auteurs du rapport de 2002 sur les modalités de scolarisation des élèves non-francophones nouvellement arrivés en France, « un cadrage national doit être retracé, nourri des acquis des expériences de terrain et préservant néanmoins une nécessaire souplesse » (*Les modalités de la scolarisation des élèves non-francophones nouvellement arrivés en France, 2002-029, p. 11*).

C'est ainsi que peuvent être repérées et valorisées les « bonnes pratiques », ces réalités ponctuelles dont on considère qu'elles peuvent, et doivent, être diffusées. Les auteurs du rapport sur l'évaluation des partenariats entre le monde éducatif et le monde économique en donnent une définition à la fois concise et solide : « les bonnes pratiques sont des pratiques effectives et durables car adaptées à leur environnement, efficaces car organisées et coopératives » (*Évaluation des partenariats entre le monde éducatif et le monde économique en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, 2015-028, p. 40*). Mais pour passer ce cap et s'inscrire dans une pratique courante, encore faut-il que ces bonnes pratiques soient évaluées et que leur intégration fasse l'objet d'une forme de contractualisation.

3.4. Contractualisation et évaluation

3.4.1. Contractualisation

La contractualisation se développe avec les projets, dont elle constitue l'essence puisqu'avec un projet rendu public, un établissement ou une académie s'engage auprès de ses équipes et de ses usagers. Elle prend logiquement une place prépondérante sous la double influence de la décentralisation et de la mise en œuvre de la LOLF, puisque la première institue des partenariats entre l'École et les collectivités locales, partenariats

qu'il s'agit de formaliser, tandis que la seconde, avec d'une part l'autonomie grandissante des académies et des établissements, d'autre part le financement sur la base de la performance, inscrit pour chacun des objectifs à atteindre. C'est ainsi qu'à l'aube des années 2000, les auteurs du rapport sur l'autonomie des EPLE notent que « le contexte actuel [est] marqué par les innovations que constituent la contractualisation et la création des bassins » (*L'autonomie de l'EPLÉ – Relations entre autorité académique et établissement scolaire*, 2001-047, p. 3).

Cette contractualisation se conçoit d'abord dans le lien entre académie et collectivités⁴¹. La mission d'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nantes remarque en 2003 « [qu'au-delà] du partenariat institutionnel qui découle des lois de décentralisation et dans lequel les compétences et les obligations des uns et des autres sont fixées, s'est développé un partenariat par contrat vigoureusement promu par les responsables académiques et bien accueilli par les collectivités locales » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nantes*, 2003-010, p. 115). Mais on la retrouve aussi dans le supérieur. Pour la mission sur *Recherche et territoires*, les modalités de partenariat « reposent sur deux conditions essentielles : une redéfinition du cadre de la contractualisation territoriale, un suivi attentif et actif des orientations stratégiques des collectivités par l'administration territoriale de l'État et ses pôles régionaux concernés » (*Recherche et territoires*, 2005-103, p. 144).

La contractualisation vaut également pour les académies elles-mêmes, dans leur lien avec l'État et avec les établissements. De manière générale, pour la mission de 2009 sur la réorganisation des services académiques, la responsabilisation des services déconcentrés se fonde sur « la notion et la volonté d'une plus grande autonomie des acteurs et celles d'une démarche de contractualisation sur des objectifs » (*La réorganisation des services académiques*, 2009-045, p. 8), lesquelles, une fois acquises, permettent ensuite de déterminer « la direction dans laquelle les académies doivent s'engager » (*Ibid.*) et finalement d'envisager les mesures de réorganisation en fonction du pilotage du système éducatif choisi.

C'est donc à travers un « pilotage plus résolu », selon l'expression des auteurs de la mission *Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Versailles* (2005-092, p. 5), que l'académie est amenée à « utiliser le projet d'établissement et les contrats comme un levier fort de la mise en œuvre de la politique académique mais aussi de la capacité d'action et de la responsabilité des écoles et des établissements » (*Ibid.*). Un exemple est celui du pilotage des cordées de la réussite, qui contribuent, selon les auteurs du rapport sur le dispositif, « au renouvellement des formes de management de la conduite des politiques éducatives : projets décentralisés, dont l'échéance est déterminée, partenariats encadrés par des conventions et, en perspective, évaluation des

⁴¹ Elle est encore plus nécessaire avec les politiques locales à caractère interministériel, ce en raison du nombre de partenaires impliqués. Les auteurs du rapport sur la question soulignent la « volonté affirmée des pouvoirs publics de s'appuyer sur le principe de contractualisation à partir de projets territoriaux » (*Les politiques éducatives locales à caractère interministériel*, 2003-004, p. 7).

effets » (*Les cordées de la réussite à l'épreuve de leur généralisation*, 2011-084, p. 24).

Du côté des établissements, le projet d'établissement est perçu comme un outil décisif d'autonomisation et de responsabilisation. En 2001, la mission sur l'autonomie des EPLE appelle à « une refondation du projet d'établissement et à l'engagement d'un processus de contractualisation » (*L'autonomie de l'EPLE – Relations entre autorité académique et établissement scolaire*, 2001-047, p. 24), avec d'une part « une autonomie renforcée par une procédure de contractualisation essentiellement fondée sur la garantie des moyens attribués à l'établissement sur une période donnée », d'autre part « une obligation de moyens attribués par l'autorité de tutelle et une obligation de résultats débattue en conseil d'administration » (*Ibid.*).

Pourtant, cinq ans plus tard, la mission sur la carte de l'enseignement professionnel déplore que l'autonomie des établissements soit encore réduite, « ce qui limite la mise en place de parcours innovants sans garantir toutefois l'équité sur le territoire » (*La carte de l'enseignement professionnel*, 2006-027, p. 43). Ce manque d'autonomie est mis en regard de la situation qui prévaut dans d'autres pays visités par la mission, avec :

- 1- une grande liberté dans l'organisation pédagogique ;
- 2- un mode de pilotage adapté fondé sur une affectation des moyens globale et un rôle important accordé à l'évaluation et à la qualité (*Ibid.*).

La fin du second point mérite qu'on s'y arrête, car s'il est vrai que « dans aucun des pays visités par la mission, il n'existe de grille horaire hebdomadaire définie au niveau national qui fournit des indications aussi précises sur l'organisation de la formation », en revanche, « les référentiels de certification qui décrivent les compétences à acquérir et le niveau requis sont extrêmement précis » (*Ibid.*). L'autonomie n'est certes pas le laisser-faire et l'évaluation joue un grand rôle pour lui donner tout son sens et donner également tout son sens à la contractualisation, comme le souligne la mission sur les contrats d'objectifs conclus entre les établissements scolaires et les autorités académiques : « il serait sans doute opportun, pour lever les incertitudes, apaiser les inquiétudes et clarifier le sens même de la contractualisation, que chaque académie élabore rapidement un véritable protocole d'évaluation des contrats d'objectifs, en précisant en particulier le rôle de chacune des parties (établissement et services académiques) ainsi que la place de l'évaluation interne et celle de l'évaluation externe » (*Les contrats d'objectif conclus entre les établissements scolaires et les autorités académiques*, 2009-068, p. 51).

3.4.2. Évaluation

L'évaluation est un sujet complexe dans le système éducatif, et pas seulement lorsqu'elle concerne les élèves. L'évaluation de la politique éducative et celle du système lui-même, à travers ses agents et ses structures, suscitent de nombreux débats à la fois pour savoir qui doit évaluer (peut-on être juge et partie ?), selon quels critères et avec quelle méthodologie. Parmi les sujets qui peuvent fâcher figure l'évaluation des

dispositifs, ces choix politiques singuliers décidés dans un temps politique donné sans toujours avoir été conçus dès le départ pour faire l'objet d'une évaluation⁴². Mais ils ne sont pas les seuls, ce qui est gênant dans le contexte de la décentralisation et de la LOLF.

C'est ainsi que, suite à la mise en œuvre du plan « Un collégien, un ordinateur portable » dans les Landes, les auteurs de l'étude sur le sujet remarquent que « l'impact pédagogique de l'opération sur le long terme n'a [...] jamais été mesuré jusqu'au présent rapport, ce que regrettent les responsables de la collectivité territoriale soucieuse du bon usage des investissements réalisés » (*Le plan « Un collégien Un ordinateur portable » dans le département des Landes, 2012-148, p. 6*). Or les collectivités, précisément, n'ont ni la main (question de l'accès aux données), ni l'expertise pour mener à bien une évaluation pédagogique. C'est d'ailleurs ce qui manque également aux missions parlementaires ou à la Cour des Comptes. Seule l'éducation nationale, soit à travers les corps d'inspection, soit à travers les organismes associés comme le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) ou l'Institut français de l'éducation (IFÉ), peut concevoir et produire cette évaluation.

C'est pourtant une nécessité pour elle d'accomplir cette mission évaluative afin d'améliorer la lisibilité de la politique éducative. Les auteurs du rapport sur les politiques éducatives locales à caractère interministériel le soulignent : « il s'agit aujourd'hui pour l'École de se donner les moyens de mieux apprécier l'impact et la qualité des actions organisées dans le cadre de ces politiques et de mieux affirmer ses priorités à l'échelon national et local » (*Les politiques éducatives locales à caractère interministériel, 2003-004, p. 12*).

Il s'agit là d'une des conditions d'un pilotage réussi. Pour les auteurs du rapport annuel 2006 (*Pour une École plus proche et plus équitable*), « un véritable pilotage national exige la fixation d'objectifs clairs et, si possible, chiffrés, une réflexion sur les méthodes et les pratiques à mettre en œuvre, une estimation et un suivi des coûts globaux, enfin l'évaluation authentique des résultats obtenus » (2006, p. 185). On appréciera l'emploi de l'adjectif « authentique », qui en dit sans doute long sur certaines évaluations réalisées dans des conditions difficiles ou dont les résultats ont pu n'être communiqués qu'avec parcimonie.

La difficulté en effet naît, pour les auteurs du rapport de 2000 sur l'analyse des mécanismes de prise de décision dans la maîtrise de la carte des formations, de « l'absence d'une connaissance précise de la réalité des établissements », laquelle « ne permet pas aux autorités académiques d'avoir une vue exacte de l'offre réelle de formation et surtout ne lui donne pas les éléments en temps réel pour éclairer ses choix » (*L'analyse des mécanismes de prise de décision dans la maîtrise des cartes de formation, 2000-007, p. 47*). Afin d'éviter la mise en place d'un contrôle, qui serait contraire à l'autonomie des établissements, « la solution passe par la généralisation dans

⁴² Nous renvoyons de nouveau au rapport annuel 2015, *L'innovation et l'expérimentation et leurs incidences sur l'évolution du système éducatif, pour des développements plus amples sur ce sujet.*

les académies d'outils permettant une évaluation réelle de l'utilisation des moyens accordés et du respect des décisions prises, voire du contrat passé » (*Ibid.*).

On retrouve cette même exigence dans l'enseignement supérieur. Lorsque la LOLF a été expérimentée dans quatre établissements du supérieur en 2005, une étude menée l'année suivante rappelle que la loi impose la mise en place d'un ensemble constitué par « la définition des objectifs, la mesure des résultats, la mesure des moyens, la relation coût efficacité et donc, la performance » (*Expérimentation de la mise en œuvre de la LOLF du 1^{er} août 2001 dans l'enseignement supérieur*, 2006-001, p. 19). C'est cet ensemble qui doit servir de base à un contrat global signé entre l'établissement et l'État, contrat comportant « des objectifs, des outils de mesure des résultats et des indicateurs d'efficacité par rapport à la globalité des moyens alloués » (*Ibid.*). La LOLF implique donc la présence et l'accompagnement de « personnels qualifiés, statisticiens et contrôleurs de gestion » (*Ibid.*, p. 16). Derrière les termes employés, on voit bien que le pédagogique n'est jamais loin.

3.4.3. Une nouvelle donne

Avant même que la LOLF ne soit mise en œuvre dans l'éducation nationale, le contrôle de gestion a été instauré dans les académies⁴³ et, pour la mission qui s'est rendue en 2002 à Nice, « c'est un outil essentiel du pilotage sur lequel vont reposer les évolutions en train de s'amorcer dans la gestion des services publics » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nice*, 2002-053, p. 131), allusion claire à la LOLF qui va, selon le mot des auteurs du rapport de 2005 sur son expérimentation dans les académies de Bordeaux et de Rennes, « conforter la déconcentration, afin que celle-ci devienne une vraie délégation de vraies responsabilités » (*L'expérimentation de la LOLF dans les académies de Bordeaux et de Rennes*, 2005-022, p. 10).

Plus généralement, on observe alors une réorganisation locale des services académiques dont un rapport de 2009 souligne qu'elle repose sur « une démarche déconcentrée et expérimentale qui n'impose pas aux académies de modèle d'organisation commun à atteindre à une échéance donnée » (*La réorganisation des services académiques*, 2009-045, p. 1) mais permet « d'analyser les stratégies et les actions mises en œuvre par les académies » (*Ibid.*).

La nouvelle organisation académique passe aussi par une implication plus marquée des acteurs du système éducatif, ce que la mission d'évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims appelle « management participatif » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims*,

⁴³ La LOLF va plus loin, avec l'instauration du dialogue de gestion « au cœur de la réforme budgétaire », dont il est « la clef de voûte ». À tous les niveaux, « sa forme la plus appropriée est celle du contrat d'objectifs et de moyens » (*L'expérimentation de la LOLF dans les académies de Bordeaux et de Rennes*, 2005-022, p. 7).

2004-147, p. 140)⁴⁴, qui permet de concilier « l'ambition et la clarté des orientations générales, la rigueur de la gestion avec la souplesse d'un pilotage attentif aux contingences du terrain » (*Ibid.*). De ce point de vue, la mission qui s'est rendue à Strasbourg suggère de « définir un responsable politique qui assure une impulsion générale et la coordination indispensable », sans laquelle « la dilution des informations et la dispersion des efforts sont inévitables, voire même une situation conflictuelle ou bloquée risque d'apparaître » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Strasbourg, 2006-060, p. 223*).

De même, pour la mission sur le pilotage du système éducatif, d'une part les corps d'inspection doivent être sollicités, notamment pour assurer « la responsabilité de l'animation de l'échelon de proximité » (*Le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF, 2006-086, p. 4*), d'autre part il s'agit de « faire assurer la coordination de ces relais locaux dans le département aux inspecteurs d'académie-DSDEN » (*Ibid.*), ce qui signifie, au-delà de la reconnaissance de l'institution pour ces acteurs, un accroissement, bien perçu par les auteurs du rapport sur les effets du décret de 2012 sur l'organisation académique, « [des] responsabilités individuelles et collectives des cadres de l'académie » (*Les effets de la mise en œuvre du décret 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique, 2013-060, p. 20*), et notamment du recteur et de ses adjoints. À ce titre, la mission recommande fortement à l'administration centrale de « prêter une attention croissante à la gestion des cadres supérieurs des académies, de leur nomination à leur mobilité » (*Ibid.*).

De manière logiquement complémentaire, la LOLF a des conséquences sur les missions de l'administration centrale et les auteurs du rapport sur son expérimentation à Bordeaux et Rennes ne manquent pas de le souligner, en rappelant l'historique, à savoir le décret du 1^{er} juillet 1992 sur la déconcentration, qui prévoit que « les administrations centrales se consacrent uniquement à des missions de 'conception, d'animation, d'évaluation et de contrôle' » (*L'expérimentation de la LOLF dans les académies de Bordeaux et de Rennes, 2005-022, p. 9*). Les auteurs notent que ce recentrage, présent dès le rapport *Mission « Centrale 2000 »* (1993-005) puis réaffirmé dans un rapport de 2003 sur les missions et structures de l'administration centrale, « est plus que jamais d'actualité avec la LOLF » (*Ibid.*, p. 21).

En vérité, pour les auteurs du rapport sur l'évolution de l'État territorial pour l'éducation nationale, « tous les acteurs, du professeur dans sa classe au ministre, sont à la fois en charge de stratégie et de mise en œuvre » (*Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche, 2015-021, p. 8*).

⁴⁴ *La mission en charge de l'évaluation dans l'académie de Strasbourg parle, elle, de « management des acteurs du système éducatif »* (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Strasbourg, 2006-060, p. 223*).

3.5. Conclusion

L'examen des stratégies territoriales au cours des vingt dernières années dessine une évolution largement marquée par la décentralisation et par la mise en place dans l'éducation nationale de la loi organique relative aux lois de finances, au point que ces deux repères législatifs semblent se répondre, les dispositions de l'un validant les choix opérés par l'autre. L'autonomie et la responsabilisation, formes de généralisation de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), qui s'applique aux universités depuis 2007, structurent les discours officiels destinés à impulser des changements dans les écoles et les établissements, mais aussi dans les services déconcentrés de l'État.

La valorisation de l'initiative locale, des partenariats avec les collectivités ou de la performance individuelle se combine, par les effets de la dialectique du national et du local, avec la nécessité de rendre compte, qui est la conséquence de la responsabilisation, celle aussi de cadrer le foisonnement propre aux initiatives de terrain, lequel est d'ailleurs souvent demandeur d'un accompagnement, celle enfin d'une évaluation des politiques menés, des dispositifs mis en place ou des choix ponctuels opérés.

Si la persistance sur une longue période de discours regrettant la difficulté de la mise en œuvre de ces orientations générales, le décalage entre l'idéal théorique et la réalité du terrain ou la frilosité d'acteurs enclins à conserver leurs prérogatives ou soucieux d'étendre leur pouvoir sans en accepter les contraintes, si cette persistance donc peut laisser perplexe, il convient de prendre la mesure du changement radical de perspective initié il y a plus de trente ans, celle de contraintes contextuelles (évolution de la population scolaire, représentation du métier, etc.) qui (pré-)occupent largement les acteurs de terrain, celle de la variabilité politique de surface qui laisse à l'arrière-plan les réformes de fond à mettre en œuvre.

Il s'agit donc d'être raisonnablement optimiste quant à la capacité du système à se régénérer, non pas dans l'instant, mais en profondeur, et c'est par une pression douce mais constante, une constance tout aussi loyale des cadres de l'éducation nationale, un discours pédagogique explicite qui montre ce que chacun a à gagner, enfin une confiance réaffirmée dans les acteurs du monde éducatif, que l'évolution va se poursuivre dans les directions esquissées dans la présente partie.

Chapitre 5 :

L'enseignement supérieur et la recherche : des territoires et des organisations spécifiques

1. INTRODUCTION : UN SUJET PARADOXAL

La relation enseignement supérieur, recherche et territoires peut apparaître *a priori* comme un sujet paradoxal. L'enseignement supérieur et la recherche font l'objet de politiques nationales, qui relèvent de la compétence de l'État central même si les collectivités territoriales peuvent y apporter leurs concours. Les activités de recherche sont par essence et depuis longtemps des politiques ouvertes sur l'international et cette internationalisation a gagné l'enseignement supérieur avec le développement des échanges entre étudiants, l'accueil des étudiants étrangers ou les coopérations entre institutions universitaires qui se sont considérablement développées. Les grands organismes de recherche mais aussi les universités sont bien évidemment des établissements publics nationaux, comme l'indique le code de l'éducation à propos des EPSCP (article L. 711-1 du code de l'éducation).

La dimension territoriale des politiques d'enseignement supérieur et de recherche est néanmoins présente. Elle figure clairement dans les missions du service public de l'enseignement supérieur, qui contribue notamment (article L. 123-2 du code de l'éducation) « à l'attractivité, et au rayonnement des territoires aux niveaux local, régional et national et au développement et à la cohésion sociale du territoire national, par la présence de ses établissements ». On remarquera, à travers ces deux objectifs, la dialectique attractivité et cohésion qui marquera la dimension territoriale de la politique d'enseignement supérieur et de recherche. Et l'objectif d'une répartition équilibrée des services d'enseignements supérieur et de recherche sur le territoire figure clairement à l'article 614-2 du code de l'éducation.

Ces activités d'enseignement supérieur et de recherche s'inscrivent effectivement dans des territoires. S'agissant des universités, le recrutement des étudiants en première année de licence se fait prioritairement dans le ressort de l'académie où l'étudiant a obtenu son baccalauréat. C'est également le recteur, mais celui de la région académique qui joue un rôle de régulation territoriale pour permettre aux étudiants de licence de poursuivre leurs études en master⁴⁵.

La dénomination des universités et des écoles fait majoritairement référence à un territoire, le plus souvent celui de la métropole siège, mais parfois aussi celui de la région, dans son ancien périmètre (Lorraine, Bourgogne, etc.), ou d'un territoire infra régional⁴⁶. Les activités d'enseignement et de recherche sont, elles, très peu dépendantes du territoire, avec des exceptions. Beaucoup d'écoles d'ingénieurs (mines, chimie, textiles), sont nées de la proximité avec des industries et les écoles d'ingénieurs grenobloises par exemple sont nées de la présence des industries de la houille blanche et la papeterie. Les activités de recherche de l'université de Pau et des Pays de l'Adour sont nées clairement de la proximité avec les industries liées à l'extraction du gaz naturel de Lacq. Et la thématique des centres régionaux

⁴⁵ Décret n° 2017-83 du 25 janvier 2017 qui instaure à la fois une sélection et une régulation.

⁴⁶ Artois, Littoral, Haute-Alsace, Savoie-Mont-Blanc.

des organismes de recherche finalisés (INRA⁴⁷, BRGM, IFREMER) est parfois liée aux activités économiques ou aux caractéristiques des territoires.

Au-delà de ses aspects particuliers, la dimension territoriale a pris une part croissante dans la politique de l'enseignement supérieur et de la recherche depuis vingt-cinq ans sous l'effet de deux facteurs principaux : l'accroissement de la démographie étudiante, qui a entraîné des modifications profondes de la carte universitaire et l'impératif d'attractivité de nos territoires à travers le développement de l'enseignement supérieur et la recherche. Cette dimension territoriale est présente à travers les lois des quinze dernières années⁴⁸ (1999, 2006, 2013) et l'adoption de nombreux dispositifs visant à rapprocher les différentes composantes du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche (universités, organismes de recherche, grandes écoles) et à développer leurs relations avec le monde économique. La mise en œuvre et le bilan de ces dispositifs ont été une source importante d'investigations de l'IGAENR ces dernières années avec la production de nombreux rapports sur le sujet.⁴⁹

2. LES DÉTERMINANTS D'UNE POLITIQUE TERRITORIALE

La constitution de la carte des implantations de l'enseignement supérieur et de la recherche est le résultat d'une multiplicité de décisions individuelles, d'une multiplicité de facteurs, beaucoup plus que d'une planification stratégique. Il est d'ailleurs significatif que la carte des formations supérieures et de la recherche, prévue à l'article L. 614-3 du code de l'éducation, n'ait jamais fait l'objet d'un document formel et que les quelques exercices stratégiques en ce domaine, à l'instar du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche de 2002, n'ont pas eu une très grande portée. Il convient de noter que le ministère a mis en place, à partir de 2009, un exercice de diagnostics stratégiques territoriaux (STRATER), plus descriptifs que stratégiques.

2.1. Le poids des facteurs historiques

Le poids des facteurs historiques est important dans la constitution de cette carte. Jusqu'au début des années 1960, la carte des villes universitaires était

⁴⁷ *Les thématiques des centres INRA sont ainsi liées assez largement à la dominante agricole de la région dans laquelle ils sont implantés.*

⁴⁸ *À l'exception notable de la loi de 2007, relative aux libertés et responsabilité des universités qui n'aborde pas ce sujet.*

⁴⁹ *Notamment Recherche et territoires, 2005-103, Mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur, 2007-079, Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et reconfiguration des sites universitaires, 2010-014, Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur, 2011-123, Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence, 2016-072, Petites et moyennes universités, 2016-075.*

restée quasiment inchangée par rapport aux années 1900. La poussée démographique a conduit dès le milieu des années 1960 à créer de nouvelles universités, dans le grand bassin parisien et dans des villes importantes comme Nantes ou Nice. Cette création d'universités nouvelles ne s'est pas accompagnée d'un effort corrélatif des organismes de recherche et notamment du CNRS sur ces nouvelles villes universitaires. Cette première discordance entre la carte des universités et celle du CNRS est une explication durable de la différenciation des universités. À quelques exceptions près, la carte du CNRS d'aujourd'hui et celle des IDEX est la carte du CNRS et des universités des années soixante. Cette décorrélation de la carte de l'enseignement supérieur et de la carte de la recherche allait s'amplifier au cours des années 1980 et 1990 avec la transformation de centres universitaires en universités et la création de nouvelles universités en Île-de-France et en Nord-Pas-de-Calais.

Le deuxième événement historique allait être, après 1968 et la loi Edgar Faure, l'éclatement des universités à Paris centre et dans les grandes villes universitaires en région. Jusqu'en 2008 avec la fusion des universités strasbourgeoises, on ne trouvait pas, dans ces sites, d'université « complète », c'est-à-dire regroupant l'ensemble des disciplines, contrairement au schéma international dominant. Les sciences ou les sciences humaines et sociales étaient parfois éclatées entre les trois universités d'une même ville comme à Aix-Marseille⁵⁰. Et depuis 1990, les différentes politiques territoriales mises en œuvre ont eu pour but de « rassembler ce qui avait été séparé » sur ces grands sites universitaires.

Le troisième choc historique a été celui des instituts universitaires de technologie en 1966, offrant des formations professionnalisantes à bac + 2 et qui ont été créés d'abord dans des villes non universitaires, à tradition souvent industrielle. Même si des IUT ont été créés postérieurement dans les grandes villes universitaires, cette tradition d'IUT en villes moyennes, renouvelée et accentuée dans le plan université 2000, a fortement modelé la carte universitaire en créant des implantations nouvelles, hors des grandes villes universitaires et en lien avec le monde économique. On voit donc clairement l'impact des décisions prises au milieu des années 1960.

Parmi ces facteurs historiques, le facteur démographique allait jouer un grand rôle. Il est à l'origine dans les années 1960, dans les années 1980, au début des années 1990, de la création de nouvelles universités souvent issues de centres universitaires ou d'antennes assurant essentiellement des enseignements de licence. Cette hausse démographique conjugait à la fois l'effet des générations plus nombreuses et une augmentation de la scolarisation dans l'enseignement supérieur avec l'entrée dans l'enseignement supérieur de populations nouvelles, issues de milieux moins favorisés et de baccalauréats technologiques et maintenant professionnels. Cette croissance étudiante et la démocratisation relative qui l'a accompagnée ont entraîné la création de ces nouvelles universités qu'on appelés « universités de proximité » et dont un rapport de 2011 définit les

⁵⁰ Cf. *Recherche et territoires, 2005-103, p. 57-58, sur la fragmentation des disciplines et à l'effet du découpage universitaire sur la recherche.*

caractéristiques⁵¹. Ces universités ont une très forte majorité d'étudiants en niveau licence, une proportion de boursiers très supérieure à la moyenne nationale, un recrutement d'étudiants très ancré dans leur territoire de proximité (département d'implantation de l'université). Elles ont en général une proportion importante de formations professionnalisantes (IUT notamment). Certaines d'entre elles ont réussi des stratégies de spécialisation, en formation et en recherche, comme l'indique le rapport *Petites et moyennes universités* (2016-075), sur un périmètre assez voisin. Ce rapport montre aussi la diversité des cas. Si on ajoute aux phénomènes décrits, l'essor des sections de technicien supérieur (STS), également fortement implantés dans les villes moyennes, il est clair que la conjugaison de la croissance démographique et le besoin également croissant de professionnalisation a conduit à une certaine dissémination de la carte universitaire.

2.2. Politique propre au secteur ou politique générale d'aménagement du territoire ?

Les décisions en matière d'implantation d'enseignement supérieur et de recherche n'ont pas été prises uniquement par les seuls ministres en charge de l'enseignement supérieur ou de la recherche mais elles ont dû également tenir compte de la politique gouvernementale globale d'aménagement du territoire incarnée par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Jusqu'au début des années 2000, celle-ci restait dans le droit fil du célèbre livre du géographe Jean-François Gravier, *Paris ou le désert français*, c'est-à-dire l'équilibre entre Paris et la province avec des concepts comme les métropoles d'équilibres et la création de villes nouvelles. À ces principes généraux se sont ajoutées les décisions prises à l'occasion de crises économiques sur certains bassins d'emplois en difficulté dans lesquelles le renforcement des implantations d'enseignement supérieur ou de recherche apparaissait comme une compensation partielle de la crise. Le développement des formations et de la recherche en informatique en Lorraine, pour prendre un exemple, avec la création d'une implantation de l'INRIA à Nancy et d'un Campus de Supélec à Metz est une des conséquences de la crise de la sidérurgie lorraine. Le plan de renforcement de la recherche en région décidé par Hubert Curien, ministre de la recherche en 1991-1992, qui s'est traduit par l'accroissement du potentiel de recherche dans les grandes métropoles universitaires, essentiellement du sud-est et du sud-ouest, est une réponse au plan de délocalisation des sièges centraux d'organismes décidé par le Premier ministre de l'époque, Édith Cresson. Ses conséquences en sont encore visibles dans la carte actuelle puisque cette politique a conduit à spécialiser nos grands sites universitaires sur des thématiques comme la micro et nano électronique à Grenoble, l'agronomie pour le développement à Montpellier, la biologie à Lyon ou à Strasbourg, thématiques que l'on a retrouvées dans les

⁵¹ Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur, 2011-123, p.8-15 notamment.

thématiques des réseaux thématiques de recherches avancées (RTRA) de 2006 ou des Laboratoires d'excellence (LABEX) d'aujourd'hui. Ce renforcement de la recherche en région s'est traduit par une mesure qui limitait au tiers des postes vacants le renouvellement des chercheurs en Île-de-France. Ce caractère interministériel de la politique d'aménagement du territoire en matière d'enseignement supérieur et de recherche n'est pas allé sans tensions entre la DATAR et les ministères en charge de ces domaines mais des compromis ont toujours été trouvés comme ce fut le cas du plan université 2000 comprenant à la fois le développement des IUT en villes moyennes, la création d'universités nouvelles dans les villes nouvelles d'Île-de-France ou en Nord-Pas-de-Calais et le retour de l'université dans les centres villes (Lyon ou Bordeaux).

La politique d'aménagement du territoire dans ces domaines change de paradigme au début des années 2000 comme le montre parfaitement le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche⁵² : « le problème n'est plus la concurrence entre Paris et nos grandes métropoles universitaires, mais celui de la concurrence entre Paris et nos grandes métropoles universitaires et l'étranger pour attirer les meilleurs enseignants et les meilleurs chercheurs. » Le discours sur l'attractivité de nos territoires à l'international par la qualité⁵³ de leur enseignement supérieur et de leur recherche fait son entrée dans le discours public et restera permanent jusqu'à aujourd'hui. Il sera d'ailleurs renforcé par l'impact des classements internationaux qui montrera l'absence de lisibilité des universités des grandes métropoles universitaires, en partie en raison de l'éclatement institutionnel sur ces territoires. Ce discours sur l'attractivité des territoires dans une logique de compétition internationale marquera les programmes d'investissement d'avenir en matière d'enseignement supérieur et de recherche et notamment les initiatives d'excellence dont l'objectif est bien de faire émerger « des champions à l'international ». Le mot « aménagement du territoire » est d'ailleurs tabou dans les dires des dirigeants successifs du Commissariat général à l'investissement qui proclament qu'ils ne font pas d'aménagement du territoire, ce qui montre qu'ils confondent aménagement du territoire et saupoudrage. Les programmes d'investissements d'avenir ont au contraire contribué fortement à une différenciation et à une structuration du territoire universitaire. La carte des IDEX est une carte des grandes métropoles universitaires et peut être rapprochée de celle des métropoles d'équilibre. La carte des laboratoires d'excellences (LABEX), hors de ces grands ensembles métropolitains, est le signe de la spécialisation de villes universitaires de taille plus modeste comme l'a bien montré le rapport *Petites et moyennes universités* (exemple des universités de Savoie-Mont-Blanc, Perpignan, Pau ou Brest).

⁵² Promulgué comme l'ensemble des autres schémas de service collectif par le décret 2002-560 du 18 avril 2002.

⁵³ La DATAR était devenue pendant une période : délégation à la compétitive des territoires et non plus « à l'aménagement du territoire ».

2.3. Le rôle des collectivités territoriales⁵⁴

Même si la compétence en matière d'enseignement supérieur et de recherche est une compétence d'État, l'apport des collectivités territoriales à la structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche n'est pas négligeable. Elles ont été sollicitées à travers plusieurs types d'exercices comme les différents contrats de plan ou contrat de projet État région qui se sont succédé depuis 1983 et aux grands exercices de programmation comme Université 2000 ou Université du troisième millénaire (Plan U3M) pour financer l'investissement. Et l'enseignement supérieur et la recherche ont été régulièrement, après les transports, le second poste de ces contrats de plan État-région. Si les premiers exercices de contrat de plan ont surtout concerné les IUT, les formations d'ingénieur et la recherche dans des disciplines comme la biotechnologie, les matériaux ou l'informatique, les interventions des collectivités territoriales ont progressivement concerné l'ensemble des collectivités (région, départements, métropoles) et l'ensemble des secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'effet de cette intervention des collectivités territoriales, significatif pour le financement des investissements immobiliers et des équipements scientifiques est double. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, le financement des collectivités locales a plutôt, d'une manière générale, conduit à une certaine dissémination des sites universitaires. En outre, la recherche d'un cofinancement systématique des investissements immobiliers auprès des collectivités territoriales n'a pas conduit à une répartition optimale de l'effort d'investissement avec sans doute un sous-investissement en Île-de-France où les déficits en m² sont importants et où les collectivités territoriales, jusqu'en 2000, ont été plus réticentes. En revanche, en recherche, les efforts des collectivités territoriales ont plutôt conduit à un renforcement des points forts des sites et à une spécialisation en recherche de ces derniers. Pour prendre un exemple, les différents contrats de plan État région ont soutenu massivement à Limoges, dès 1983, le pôle céramique et le pôle micro-ondes et on retrouve ces deux secteurs dans le LABEX attribué à l'université de Limoges, dans le cadre du Programme d'investissement d'avenir.

L'intervention des collectivités territoriales est durablement confrontée à plusieurs questions : celle du rôle respectif des différents types de collectivités, régions et métropole principalement, celui de l'équilibre entre les investissements dans la métropole régionale et le reste du territoire, celui du caractère autonome ou complémentaire avec celle de l'État dans les politiques menées. Les formulations peu contraignantes comme celles d'association des collectivités territoriales aux contrats de site, prévues par la loi de 2013⁵⁵ n'ont pas débouché jusqu'à maintenant sur des réalisations effectives.

⁵⁴ Cytermann J.R., Les collectivités territoriales et la structuration de l'enseignement supérieur et de la recherche, *journées scientifiques du RESUP, Les figures territoriales de l'université, Toulouse 3-4 juin 2004.*

⁵⁵ Art. L. 718-5 du code de l'éducation.

2.4. L'influence des classements internationaux

L'apparition, au milieu des années 2000, des classements internationaux et notamment celui de Shanghai, a été sans doute un facteur accélérateur de la recomposition territoriale⁵⁶. Ce classement a notamment mis en lumière que la visibilité de nos grands sites universitaires souffrait de leur émiettement institutionnel avec des conséquences sur le classement moyen de grandes universités. Il a d'une certaine manière produit un choc dans l'opinion⁵⁷ et a contribué à la mise en place des programmes d'investissement d'avenir dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche⁵⁸. Cet objectif de remontée dans les classements internationaux figure explicitement dans le programme initiatives d'excellence⁵⁹, géré par le Commissariat général à l'investissement. Comme le montre le rapport sur les classements internationaux et politiques de site, ces fusions d'établissements ne produisent des effets dans les classements internationaux comme celui de Shanghai que lorsqu'elles réunissent des établissements ayant des activités de recherche significatives et imbriqués dans les disciplines des sciences de la vie et de la matière et les sciences de l'ingénieur⁶⁰.

Il est clair, à travers ces développements, que la carte territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche est soumise à des tensions et à des impératifs contradictoires. Les impératifs d'accueil et surtout de démocratisation de l'enseignement supérieur poussent à développer un enseignement supérieur de proximité. Les impératifs de la recherche poussent au contraire à des économies d'échelle et à une logique de concentration des moyens et du potentiel sur quelques grands sites. La résolution de ces tensions passe par une spécialisation et une différenciation des sites, ce que l'IGAENR n'a cessé de promouvoir à travers ses différents rapports.

⁵⁶ Voir à ce sujet le rapport 2017-036 La prise en compte des classements internationaux dans les politiques de site.

⁵⁷ Cf. J.R. Cytermann, Classements, indicateurs et politiques éducatives en France, Revue internationale d'éducation de Sèvres, septembre 2010, qui compare les effets de Pisa et du classement de Shanghai en France.

⁵⁸ La référence à la mauvaise place des établissements français dans les classements internationaux est ainsi présente dans le rapport Juppé – Rocard de 2008 qui a conduit à la création des programmes d'investissements d'avenir.

⁵⁹ Dans les indicateurs cibles figurant au projet de loi de finances rectificative 2010 instaurant ces programmes d'excellences, l'objectif fixé était deux établissements dans les vingt premiers des classements internationaux. Cet objectif figurait également dans la lettre de mission du Président de la République à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche.

⁶⁰ La fusion a fait clairement progresser dans le classement de Shanghai les universités fusionnées de Lorraine, d'Aix-Marseille, ou de Bordeaux dans lesquels les sciences étaient éclatées entre plusieurs universités. Cela n'a pas été le cas à Strasbourg ou deux des trois universités purement de sciences humaines et sociales avec leur champ disciplinaire peu pris en compte dans les bases bibliographiques qui alimentent le classement de Shanghai.

3. LES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE TERRITORIALE ET LEUR BILAN

3.1. Une multiplicité, voire un foisonnement d'instruments à vocation territoriale

Ce qui frappe l'observateur, c'est la multiplication et l'empilement des dispositifs à vocation territoriale depuis vingt-cinq ans comme le montre la liste suivante :

- 1991 : schéma université 2000 : création d'universités nouvelles, développement des IUT en villes moyennes, création des pôles universitaires européens ;
- 1992-1993 : plan Curien de renforcement de la recherche en région ;
- 1995 : généralisation des unités mixtes de recherche (UMR) ;
- 1999-2002 : schéma université du 3^{ème} millénaire (U3M) avec développement d'instruments de transfert technologique au niveau régional et mise au point du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- 2005 : développement des pôles de compétitivité ;
- 2006 : loi d'orientation et de programme pour la recherche (loi Goulard) avec la création des fondations des PRES (pôles de recherche et d'enseignement supérieur) et des RTRA (réseaux thématiques de recherche avancée) ;
- 2008 : fusion des trois universités strasbourgeoises, première fusion d'universités depuis l'éclatement des années 1968 ;
- 2009 : lancement du Plan campus, sous forme d'appel à projet associant l'ensemble des acteurs des grands sites universitaires ;
- 2010 : lancement du programme d'investissements d'avenir (PIA1) et de ses principaux instruments : Idex, Labex, Equipex ;
- 2011 : création de l'université de Lorraine, première fusion d'universités et d'un ensemble de grandes écoles ;
- 2013 : loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (loi Fioraso), qui introduit le principe d'une coordination territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche et la création d'une nouvelle forme d'établissement public, la communauté d'université et d'établissement qui se substitue aux PRES ;
- 2015 : programme d'investissement d'avenir (PIA2), qui introduit à côté des initiatives d'excellences (Idex), des I-sites, fondés sur une logique de spécialisation de certains sites.

3.2. Des objectifs constants mais difficiles à articuler entre eux

Au-delà de cette diversité d'instruments, il est possible d'observer une certaine constance dans les objectifs. Deux objectifs apparaissent régulièrement à travers ces différents instruments. Le premier est de rapprocher et de coordonner ce qui a été séparé entre universités, écoles et organismes de recherche. Cet objectif est évident en cas de fusion d'universités puisqu'elles rassemblent souvent des universités qui se sont séparées après 1968. Il est clairement affiché lors de la création des pôles universitaires européens en 1991⁶¹ comme dans celle des pôles de recherche et d'enseignement supérieur. Cette dynamique de rapprochement caractérise aussi la création des unités associées puis des unités mixtes de recherche entre organismes de recherche et d'établissements d'enseignement supérieur. Clairement, sur beaucoup de sites et notamment dans le domaine des sciences pour l'ingénieur⁶², ce sont les UMR qui ont assuré une unité scientifique entre organismes de recherche, universités et grandes écoles⁶³. La loi de 2013 (article L. 718-2 du code de l'éducation) indique explicitement cet objectif de coordination, voire de régulation : « Sur un territoire donné [...] les établissements d'enseignement supérieur [...] et les organismes de recherche qui y sont associés coordonnent leur offre de formation et leur stratégie de recherche et de transfert ». La même loi (article L. 718-3) affirme le principe d'un établissement organisateur de cette coordination territoriale avec une diversité de formules juridiques possibles (fusions, création d'une communauté d'universités et d'établissements, association d'établissements autour d'un établissement chef de file). L'intention régulatrice du législateur apparaît donc clairement avec cette instauration d'un établissement chef de file. Un seul contrat (article L. 718-5) est conclu entre le ministère en charge de l'enseignement supérieur et les établissements regroupés.

D'autres dispositifs visent clairement à faire émerger des « champions nationaux » visibles à l'international. Cet objectif était contenu en filigrane dans le concept de pôles universitaires européens⁶⁴. Il figurait dans le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche de 2002 (cf. *infra*). Il était à la base de la création des réseaux thématiques de recherche avancée de la loi de 2006 (RTRA). Leur objectif tel qu'il apparaissait sur le site du ministère était de « rassembler sur un thème donné, une masse critique de chercheurs de très haut niveau, autour d'un

⁶¹ Cf. C. Allègre, *L'âge des savoirs, pour une renaissance de l'université*, Paris : Gallimard, p. 128-129.

⁶² *Le cas de Grenoble illustre bien cette situation très particulière du paysage français. L'université scientifique et le regroupement des écoles d'ingénieurs qui a constitué l'institut national polytechnique de Grenoble ont constitué deux établissements distincts mais la totalité des unités de recherche de l'institut polytechnique sont partagées avec l'université scientifique, le CNRS et parfois un autre organisme de recherche, CEA ou INRIA.*

⁶³ *La création des écoles doctorales se situe dans la même perspective.*

⁶⁴ *Il y avait une ambiguïté voulue dans le terme pôle universitaire européens qui signifiait à la fois une compétence sur les questions de coopération européennes et une idée de visibilité à l'international.*

noyau dur d'unités de recherche géographiquement proches, afin d'être compétitifs avec les meilleurs centres de recherche au niveau mondial. » L'objectif de visibilité allait cependant prendre toute sa dimension avec l'avènement des classements internationaux dont les conséquences indirectes allaient être le lancement des programmes d'investissement d'avenir (PIA) à la suite des travaux de la commission Juppé – Rocard. Là encore la lecture des documents émanant du CGI est éclairante. Dans le rapport d'activité 2014, par exemple, on peut lire « Les moyens du programme (soutenir l'excellence dans l'enseignement supérieur et la recherche) contribueront surtout, à travers le dispositif phare des initiatives d'excellence à faire émerger des universités de recherche de rang mondial. [...] Les Idex doivent progressivement se constituer en de véritables universités de recherche, capables de rivaliser avec les meilleures universités du monde ». S'ajoute à cela un objectif sous-jacent, mais présent de manière quasi permanente depuis 1999, c'est de l'attractivité et la compétitivité des territoires par le renforcement du lien formation - recherche - monde économique, explicite et dominant dans les pôles de compétitivité mais très présent dans de nombreux instruments des différents PIA.

On voit bien que ces différents objectifs ne sont pas évidents à articuler : les uns relèvent de la recherche de mécanismes de coopération, et les autres de mécanismes de compétition. En outre, dans la période actuelle, cette articulation se pose avec d'autant d'acuité que les politiques à visée coopérative sont portées par le seul ministère de l'enseignement supérieur et la recherche et les politiques de compétition le sont par le Commissariat général à l'investissement (CGI) et la cohérence entre les institutions n'a pas été optimale. Contrairement à d'autres observateurs, et notamment à Christine Musselin⁶⁵, l'IGAENR pense que cette articulation est possible. Elle lui a consacré un rapport spécifique⁶⁶. Cette question s'était déjà posée à l'occasion des deux dispositifs de la loi de 2006 : un dispositif de coordination (les PRES) et un dispositif de compétitif (les RTRA). Le rapport sur la mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur⁶⁷ montrait clairement que l'attribution d'un RTRA contribuait « à colorer scientifiquement le PRES, à afficher les domaines d'excellence du site ». Les différents rapports⁶⁸, *Pôles de proximité et réseaux territoriaux*, *Petites et moyennes universités* et *Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellences* insistent sur cette possibilité de concilier différenciation territoriale et régulation : « il est possible et souhaitable de concilier l'objectif de régulation territoriale, axe fort de la loi de 2013, mais plus récemment des dispositions sur le master, avec l'objectif de construction d'universités complètes et visibles au plan international, qu'est

⁶⁵ C. Musselin, *La grande course des universités*, Sciences Po Les Presses, p. 246-268.

⁶⁶ *Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellences*, 2016-072.

⁶⁷ *La mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur*, 2007-079.

⁶⁸ *Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur (2011-123)*, *Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence (2016-072)*, *Petites et moyennes universités (2016-075)*.

celui des initiatives d'excellence »^{69,70} Ces rapports convergent sur l'idée que la réussite d'une grande université dans la métropole régionale a des effets positifs d'entraînement au-delà de cette université et que « la création d'un établissement de très grande taille a néanmoins un impact sur les petites et moyennes universités, situées à proximité d'une université fusionnée ou d'une université intensive de recherche »⁷¹.

3.3. Quel niveau pertinent pour les instruments de structuration territoriale ?

L'observation de ces dispositifs territoriaux montre en outre une hésitation permanente sur le niveau pertinent de tels dispositifs entre des dispositifs métropolitains et des dispositifs régionaux, sachant que les dispositifs à vocation de coordination sont plutôt de niveau régional et les dispositifs à vocation compétitive sont plutôt de niveau métropolitain. Historiquement, les universités en France sont très largement implantées dans les grandes métropoles régionales⁷², mais ces universités métropolitaines ont créé des antennes hors de la métropole universitaire (départements d'IUT notamment) et certaines universités plus récentes sont bipolaires ou multipolaires⁷³. Les pôles universitaires européens étaient purement métropolitains alors que les PRES puis les COMUE peuvent être métropolitains, académiques, voire inter académiques ou infra académiques en Île-de-France. Enfin, les succès aux appels d'offres des programmes d'investissement d'avenir, initiatives d'excellence et I-site ont, de fait, privilégié les regroupements métropolitains à la seule exception de Bourgogne-Franche-Comté et dans une certaine mesure de la Lorraine, université bipolaire mais fusionnée. S'agissant des collectivités territoriales, l'ensemble des mécanismes d'attribution et de redistribution des compétences ont clairement favorisé le rôle des régions en matière d'enseignement supérieur et de recherche, même si les grandes métropoles et certains départements ont été parfois très présents. Avec la loi *Notre* du 7 août 2015, la région se voit reconnaître le rôle de chef de file avec l'élaboration d'un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et l'innovation. Le nouveau périmètre des régions dont certaines englobent maintenant plusieurs grandes métropoles universitaires (Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Grand-Est) et les modifications dans l'organisation territoriale des services déconcentrés de l'éducation nationale et de

⁶⁹ Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence, 2016-072, p. 1.

⁷⁰ *Le rapport Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et reconfiguration des sites universitaires (2010-014) écrivait, p. 68 : « La mission estime indispensable de rechercher la meilleure synergie possible entre politique des PRES et mise en œuvre des mesures portées par l'emprunt national ».*

⁷¹ Petites et moyennes universités, 2016-075, p. 82.

⁷² *On notera que la situation française est relativement atypique puisque des universités étrangères de grand renom sont installées dans des villes moyennes (Oxford, Cambridge, Heidelberg, Louvain, Karlsruhe, Leyde, Uppsala).*

⁷³ *Les universités de Savoie-Mont-Blanc et Bretagne sud et l'université fusionnée de Lorraine sont bipolaires, celle du Littoral, d'Artois et de Pau et des Pays de l'Adour résolument multipolaires.*

l'enseignement supérieur vont sans doute contribuer à amplifier les différences dans l'organisation territoriale de l'enseignement supérieur et de la recherche selon les régions. Ces différentes configurations territoriales prennent en fait en compte les caractéristiques des territoires et de leurs établissements d'enseignement supérieur, la géographie de ces territoires et de leurs réseaux de villes, l'intensité de la présence ou non des grands organismes de recherche. Comme le dit le rapport *Petites et moyennes universités*, « l'isomorphisme n'est pas une réponse adaptée à la forte diversité des situations qui caractérise l'organisation actuelle de l'enseignement supérieur sur le territoire » (2016-075, p. 10). L'organisation territoriale ne peut être la même dans une région comme l'ex-région Midi-Pyrénées marquée par une prédominance écrasante de l'agglomération universitaire toulousaine et dans les régions de l'ouest marquée par une grande densité de villes universitaires⁷⁴. Et les mouvements de ces dernières années ont abouti dans certaines académies à des modèles simples comme celui de la Lorraine où ne subsiste plus qu'un seul établissement relevant du ministère en charge de l'enseignement supérieur, l'université de Lorraine. La terminologie du ministère marque elle-même cette hésitation puisqu'on parle de « politique de site » ou de « contrat de site », site correspondant en fait aux différents périmètres des regroupements issus de la loi de 2013.

3.4. Le rôle de régulateur du recteur

Un mode de régulation territoriale est en revanche assuré clairement au niveau régional ou plus exactement au niveau académique. C'est celui qu'assure le recteur chancelier sur l'entrée dans l'enseignement supérieur (articles L. 612-3 et L. 612-3-1 du code de l'éducation). L'étudiant a droit à une libre inscription dans le ressort de l'académie où il a obtenu le baccalauréat. C'est le recteur chancelier de l'académie qui affecte les étudiants lorsque les candidatures excèdent les capacités d'accueil de l'université. C'est le recteur chancelier des universités qui détermine les proportions de bacheliers professionnels et technologiques dans les STS et les IUT ou qui gère la procédure réservant aux meilleurs bacheliers de chaque établissement des places dans les filières sélectives. Cette fonction importante du recteur, introduite notamment par la circulaire sur les formations post-baccalauréat de 2013, a été sensiblement renforcée par la loi du 22 juillet 2013, qui lui donne clairement une fonction de régulation sur le niveau bac – 3 / bac + 3, même si cette fonction de régulation pourrait très utilement être renforcée par des mesures de déconcentration en déléguant au recteur les décisions d'ouverture de classes préparatoires aux grandes écoles ou de départements d'IUT, comme il les a vis-à-vis des sections de techniciens supérieurs. Le rapport intitulé *Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche* ?⁷⁵ évoquait la

⁷⁴ Cf. Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur, 2011-123, p. 3, avec un tableau comparatif du poids de la métropole régionale universitaire.

⁷⁵ *Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche, 2015-021. Ce rapport montre notamment l'existence de flux de bacheliers importants ou significatifs au moment de l'entrée dans l'enseignement supérieur entre les académies d'Île-de-France, de Provence - Côte-d'Azur, et d'Auvergne - Rhône-Alpes.*

possibilité, notamment lorsqu'il y avait des flux de bacheliers entre les différentes académies d'une même région au moment de l'entrée dans l'enseignement supérieur, de transférer ce rôle de régulation à un niveau interacadémique, comme cela existe partiellement en Île-de-France avec le vice-chancelier. Ce rôle de régulation au niveau régional revient en revanche pour l'entrée en master 1 au recteur de région académique depuis la réforme de 2017⁷⁶. Lorsqu'un étudiant titulaire du diplôme national de licence n'a reçu aucune réponse positive à ses demandes d'admission en première année d'une formation conduisant au diplôme national de master, il peut saisir le recteur de région académique pour se voir présenter, après accord des chefs d'établissements concernés, au moins trois propositions d'admission dans une formation conduisant au diplôme national de master.

3.5. Quel bilan des instruments de la loi de 2013 ?

Malgré la diversité des instruments de coordination territoriale au cours du temps, les constats qu'a pu faire l'IGAENR demeurent. Le rapport *Recherche et territoires*⁷⁷ fait l'analyse des pôles universitaires et européens et parle de « demi-échec » en invoquant différentes raisons : caractère marginal des compétences transférés et qui ne touchent pas le cœur de métier, fragilité du modèle économique, absence de volonté forte et coopérative des acteurs. Le rapport *Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et reconfiguration des sites universitaires*⁷⁸ parle de bilan décevant et considère que « les réalisations ne se situent pas au niveau des ambitions affichées lors de leur création ». Il souligne notamment les réticences des membres à déléguer réellement des compétences et les faiblesses du modèle financier. Le rapport sur l'application de la loi de 2013⁷⁹ tire des conclusions analogues de la mise en place des communautés d'universités et d'établissements (COMUE) : « La plupart des statuts des COMUE ne prévoit que peu de transfert de compétences ou d'attribution de compétences fortes à la COMUE, reproduisant ce qui avait été en son temps reproché aux pôles universitaires européens puis aux PRES ». Les exigences du jury des initiatives d'excellences ont de fait sanctionné les regroupements à gouvernance faible, peu intégrée et à compétences limitées⁸⁰. Par ailleurs, certaines COMUE ont déjà éclaté ou ont vu leur périmètre modifié.

Des modalités de regroupement de la loi de 2013, c'est la modalité « fusion » qui a connu apparemment la plus grande réussite. Des fusions totales (Strasbourg, Lorraine, Aix-Marseille, Lille, Clermont-Ferrand, Grenoble) ou

⁷⁶ Décret n° 2017-83 du 25 janvier 2017.

⁷⁷ Recherche et territoires, 2005-103, p. 59-60.

⁷⁸ Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et reconfiguration des sites universitaires, 2010-014, notamment p. 47.

⁷⁹ Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence, 2016-072, p. 2-3.

⁸⁰ Retrait du label d'excellence à Toulouse et à Sorbonne Paris-Cité et maintien en période probatoire des initiatives d'excellence de Saclay et de Sorbonne université.

partielles (Bordeaux, Montpellier, Paris Sorbonne) ont été mises en œuvre depuis dix ans, modifiant sensiblement le paysage territorial de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ces fusions ont débouché sur des réussites dans le cadre des investissements d'avenir et les universités nouvelles résultant de ces fusions ont pris de fait, dans beaucoup de domaines, une dimension différente et un rayonnement supérieur aux universités qui les ont précédés⁸¹. Cependant, ces fusions n'ont pas réglé totalement la cohérence territoriale des sites concernés. À l'exception de l'université de Lorraine⁸², ces fusions n'ont concerné que les universités, laissant les écoles d'ingénieurs ou de management et les instituts d'études politiques à part et ne répondent pas complètement à l'objectif de rapprochement écoles - universités. Les fusions ont laissé en outre de côté certaines universités et notamment celles de sciences humaines et sociales ainsi que les universités situées hors de la métropole régionale. Et la coexistence d'une université fusionnée et d'une communauté d'universités s'est traduite par un rôle très faible de la communauté d'universités (en Aquitaine notamment).

La loi de 2013 prévoyait également une troisième modalité de regroupement : celle de l'association à une université « chef de file » (article L. 718-16), le terme association s'étant substitué, au cours des débats parlementaires de 2013, à celui de « rattachement » existant depuis la loi de 1984. En cas d'association, l'établissement associé garde sa personnalité morale et une convention d'association approuvée par décret fixe les compétences mises en commun. Cette formule convient notamment pour des petits établissements autour d'une grande université. C'est le modèle qui existe en Alsace où tous les établissements d'enseignement supérieur, universités de Haute Alsace et écoles, y compris celles relevant d'autres ministères, sont associées à l'université de Strasbourg et dans l'académie d'Aix-Marseille où l'université d'Avignon et l'École centrale sont associées à l'université d'Aix-Marseille aboutissant en principe à un paysage universitaire simplifié mais avec un faible degré d'intégration entre l'université chef de file et ses associés. Le rapport *Petites et moyennes universités* parle de « stratégie à bas bruit » et note que les conventions d'association portent rarement sur le cœur de métier et que les universités chef de file ont une certaine réticence à assurer ce rôle⁸³.

La priorité gouvernementale affichée à la structuration territoriale se heurte aussi à la constitution de réseaux nationaux d'écoles d'ingénieurs verticaux, qui regroupent dans un même établissement public des écoles inscrites dans différentes régions : Institut Mines Télécom, groupement des écoles nationales de statistiques, institut national agronomique et vétérinaire. Cette

⁸¹ *Les trois initiatives d'excellence confirmées par le jury ont été les trois universités fusionnées de Bordeaux, Strasbourg et Aix-Marseille.*

⁸² *Rappelons que l'université de Lorraine rassemble trois universités et une fédération d'écoles d'ingénieurs, l'institut national polytechnique. L'université fusionnée de Strasbourg compte néanmoins en son sein des écoles d'ingénieurs, une école de management, et un institut d'études politiques. Par ailleurs de nombreuses fusions d'écoles ont également eu lieu ces dernières années.*

⁸³ *Petites et moyennes universités, 2016-075, p. 79-80 et 82-83.*

appartenance à un établissement national rend difficile la participation des différentes écoles à un regroupement territorial à gouvernance intégrée. Cette orthogonalité est moins forte lorsqu'il s'agit de réseaux nationaux, constitutifs d'une marque (Écoles centrales, INSA) mais dont les membres sont autonomes. Mais de fait cette logique de réseaux nationaux comme l'attachement à une marque et le souci des ministères autres que celui de l'enseignement supérieur tutelles de grandes écoles de garder l'emprise sur leurs écoles freinent la progression du rapprochement entre universités et grandes écoles, ce qu'illustrent pleinement les difficultés de Saclay⁸⁴.

S'agissant du lien avec les organismes de recherche, auquel est consacré un rapport en cours, *Organismes de recherche et politique de site*, les organismes de recherche bien qu'organismes nationaux sont impliqués dans la politique de site, en fonction notamment de leurs liens avec les établissements d'enseignement supérieur. Il faut rappeler que la quasi-totalité des activités du CNRS et de l'INSERM s'exerce en lien avec les universités et autres établissements d'enseignement supérieur, et très souvent dans les locaux universitaires, à travers des unités mixtes de recherche (UMR). La présence de ces organismes est un facteur de différenciation des universitaires. La carte des initiatives d'excellences de 2012 recoupe exactement la carte des fortes implantations CNRS. Et la présence d'un organisme de recherche est souvent un facteur fort de la spécialisation d'une université et de la création de niches d'excellence. Au-delà de ces constatations, les organismes de recherche sont des partenaires actifs des initiatives d'excellence, le CNRS, en particulier, prenant en compte les impacts de l'autonomie des universités et de leur capacité à être des opérateurs de recherche, à développer une politique partenariale fondée sur des conventions de site (Bordeaux, Strasbourg, Aix-Marseille, Paris Sciences et Lettres), principalement avec les lauréats des initiatives d'excellence. Il y a clairement et sur une longue période une progression dans les territoires de l'interaction entre universités et organismes de recherche, même si des marges de progrès sont possibles, notamment vers une gestion plus intégrée de la recherche sur les différents sites.

L'ensemble de ces éléments, à travers les différents rapports montrent un paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les territoires très diversifié et en pleine recomposition. S'est dégagé dans ces rapports le sentiment que l'articulation était possible et nécessaire entre stratégies de compétition et stratégies de coopération, sous réserve qu'il y ait « néanmoins une volonté réelle des acteurs dans la construction d'un projet commun »⁸⁵.

Deux voies sont possibles pour trouver cette articulation. La première voie est de « faciliter la fusion d'établissements en trouvant des mécanismes permettant d'apporter des garanties à certains des établissements membres

⁸⁴ *En fait la disposition de la loi de 2013 (article L. 123-1), qui donne au ministère en charge de l'enseignement supérieur un rôle de coordination et de cotutelle sur l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, s'applique avec une certaine difficulté.*

⁸⁵ *Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence, 2016-072, p. 19.*

(grandes écoles notamment) de maintien d'une certaine visibilité et d'une certaine autonomie dans le cadre du nouvel établissement résultant de la fusion »⁸⁶. Cela passe par la mise en œuvre de nouveaux outils juridiques : accès plus facile au statut de grand établissement qui a été un élément déterminant pour la réussite de la fusion des établissements lorrains, allongement de la durée d'expérimentation jusqu'à dix ans et possibilité de pérenniser ces expérimentations, possible de garder pour certaines composantes à titre temporaire la personnalité morale à l'intérieur de l'établissement fusionné. Cette question du maintien de la personnalité morale, assimilée à tort au maintien de la « marque »⁸⁷, explique une partie des difficultés entre universités et grandes écoles qui handicapent la réussite de projets comme celui de Saclay. La seconde possibilité est d'introduire dans le regroupement des mécanismes d'intégration en matière budgétaire, en matière de diplomation, de gestion de ressources humaines ou de gestion de la recherche suffisantes pour convaincre un jury international qu'il s'agit bien d'établissements intégrés. Ces propositions ont été partiellement intégrées dans la loi relative au Grand Paris⁸⁸ qui prolonge l'expérimentation à dix ans et dans le projet de loi en cours sur le droit à l'erreur et les simplifications qui permet d'expérimenter de nouveaux types d'établissements avec le maintien transitoire de la personnalité morale des membres.

4. ASSUMER LA DIFFÉRENCIATION DES SITES ET DES ÉTABLISSEMENTS

Les différents rapports précités ont beaucoup insisté sur les questions de différenciation et de spécialisation des établissements et des sites universitaires, moyen de privilégier et de concilier objectifs de compétition, de coopération et de régulation.

Ce concept de différenciation des universités apparaît *a priori* paradoxal dans un système universitaire français apparemment uniforme. Les missions des universités sont identiques. Les règles de gouvernance sont uniformes. Les diplômes sont nationaux et ont donc juridiquement la même valeur. Les enseignants - chercheurs ont un statut national et des modalités de recrutement homogènes d'une université à l'autre. Il y a un seul système de répartition de moyens sans enveloppe spécifique pour telle ou telle université. Le système français d'université est donc très différent d'un système comme celui des États-Unis où la différenciation est reine.

⁸⁶ Ibid., p. 6.

⁸⁷ *Des écoles de grande renommée, comme HEC, l'École de physique et chimie de la ville de Paris, les écoles des Mines, des Ponts et Chaussées ou l'ENSAE, n'ont pas eu pendant longtemps la personnalité morale (respectivement service des chambres de commerce, de la Ville de Paris ou des ministères) tout en étant des marques reconnues.*

⁸⁸ Article 45 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain qui élargit à dix ans les possibilités d'expérimentation en matière de gouvernance.

Malgré cette uniformité apparente, la différenciation est réelle. Le poids de la recherche est plus fort dans les universités à dominante scientifique ou médicale, ce qui explique les différences entre universités en termes de moyens et d'encadrement. Cette différenciation entre universités en matière de recherche est accrue par les différences importantes dans l'intensité de la présence des organismes de recherche au sein des unités mixtes. Or, la carte des principaux organismes de recherche (CNRS et INSERM) est dans l'ensemble restée identique à celle existant dans les années 1960. Il y a eu en fait différenciation forte des universités quand les organismes de recherche n'ont pas accompagné par de nouvelles implantations d'unités la carte des nouvelles universités, à partir des années 1960. C'est à partir de ce constat qu'ont été forgées les premières typologies d'université dans les années 1990 : universités à dominante scientifique et médicale, souvent « intensives en recherche », universités pluridisciplinaires avec ou sans filière santé, universités à dominantes de sciences humaines et sociales. Des universités petites et moyennes se sont construites sur une logique de spécialisation ; ce sont souvent des universités créées à partir de leurs filières professionnelles et de quelques créneaux spécifiques de recherche (Le Havre, Brest, Mulhouse, Valenciennes, Pau...).

Ces notions de différenciation et de spécialisation ne sont plus taboues. Elles sont présentes au niveau des rapports et du débat public. Ainsi le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, paru en 2002 (article 614-2 du code de l'éducation) fait une typologie des centres universitaires entre grands centres pluridisciplinaires au sein des grandes métropoles, peu nombreux et couvrant l'ensemble des champs entre formation et recherche, centres plus spécialisés, disposant de véritables capacités de recherche dans leur domaine de spécialisations, avec une offre de formation, non limitée à ces seuls créneaux d'excellence et maillage de plateforme appuyées sur des IUT, dans des villes moyennes⁸⁹. On retrouve finalement, dans les deux premières catégories, dans une certaine mesure, les sites ayant vocation à devenir IDEX et ceux ayant vocation à devenir I-SITE. L'ouvrage du Cercle des économistes, *Universités : nouvelle donne*⁹⁰, adopte une typologie analogue en distinguant des universités ou pôles universitaires disposant de laboratoires et de formation à la recherche dans un large ensemble de disciplines, des universités spécialisées dans un nombre de champs restreint mais disposant dans ces domaines d'une reconnaissance suffisante pour prétendre à l'excellence, enfin, des universités ou centres universitaires délivrant des diplômes de premier cycle et quelques masters

⁸⁹ Ce schéma affirme clairement la spécialisation et la différenciation : le schéma de services collectifs est l'occasion de mettre en place des stratégies permettant d'élargir l'offre de formation, de distribuer les rôles par le partage de spécialisations reconnues, favorisant les complémentarités territoriales, en jouant sur les différences et en suscitant les organisations en réseaux.

⁹⁰ *Universités : nouvelle Donne, Les cahiers « Le Cercle des économistes », sous la direction de J.P. Pollin, PUF, 2009.*

professionnels sur des créneaux ciblés⁹¹. Le livre du président de la CPU, Louis Vogel (2011), *L'université, une chance pour la France*, énonce dans l'une des dix propositions : « Reconnaissons les différences entre universités ; les universités pâtissent de leur absence de spécialisation [...] Mieux vaudrait qu'elles se spécialisent afin de répondre aux besoins de leurs régions ou d'acquérir une réputation d'excellence dans certains domaines particuliers ».

Cette différenciation des sites universitaires apparaît aussi plus ou moins explicitement dans les politiques menées, notamment en matière de recherche. Comme indiqué précédemment, le volet recherche des CPER, la politique de renforcement de la recherche en région d'Hubert Curien ou la création des RTRA vont clairement dans une logique d'encouragement de la spécialisation, de différenciation et d'identification des domaines d'excellence des sites universitaires. Les programmes d'investissement d'avenir sont clairement une politique publique appuyée sur ses concepts de différenciation et de spécialisation. La méthodologie utilisée d'appels à projets compétitifs conduit obligatoirement à une différenciation des sites. Certains des instruments eux-mêmes renvoient à une logique de spécialisation. C'est le cas des I-site (initiatives sciences innovation territoires économie), qui selon le rapport d'activité 2016 du Commissariat général à l'investissement s'appliquent à des « ensembles universitaires qui visent des compétences scientifiques thématiques ciblées ». C'est le cas des laboratoires d'excellence (Labex), situés dans les sites hors initiatives d'excellence et qui viennent marquer les domaines d'excellences ciblées des différentes universités⁹². Les succès à ces différents instruments du PIA viennent couronner des spécialisations reconnues et soutenues depuis de nombreuses années à l'exemple de Brest pour les sciences de la mer⁹³. En revanche le contrat n'a pas vraiment contribué à cette affirmation de la différenciation des universités.

Les rapports précités (*Petites et moyennes universités, Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur*) ont essayé de définir les facteurs de spécialisation d'une université ou d'un site⁹⁴ : présence d'un organisme de recherche spécialisé (IFREMER à Brest, BRGM à Orléans, INRA à Dijon, IFSTAR à Paris-est), présence à proximité de grands équipements scientifiques (GANIL à Caen), forte proximité avec l'environnement économique (Pau avec Total). Outre des spécialisations thématiques, certaines universités peuvent avoir des spécialisations fonctionnelles : développement de l'innovation pédagogique autour du numérique, développement de la formation continue et de la VAE, développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur comme

⁹¹ Le rapport coordonné par François Goulard, alors ministre délégué, intitulé *L'enseignement supérieur en France : état des lieux et propositions, propose une typologie analogue entre universités intensives en recherche, universités moyennes en recherche avec quelques spécialisations reconnues et des universités de proximité « comprehensive universities ».*

⁹² C'est aussi le cas des Instituts de recherche technologique (IRT).

⁹³ Voir sur ces stratégies de spécialisation le rapport *Petites et moyennes universités (2016-075)*.

⁹⁴ *Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur, 2011-123, p. 31-33.*

dans les trois universités de la couronne parisienne (UPEC, UPEM⁹⁵, Cergy). Le rapport *Petites et moyennes universités* énumère également des exemples et des conditions de stratégie territoriales réussies⁹⁶.

Cette reconnaissance assumée et même favorisée, comme le préconise le même rapport, dont une des propositions est intitulée « Faciliter et soutenir la différenciation entre universités », doit aller de pair avec une régulation territoriale. C'est ce que souligne le rapport sur les pôles de proximité dans un chapitre intitulé « Concilier différence territoriale et régulation »⁹⁷. Cette régulation doit aboutir à une coordination de l'offre de formation et de recherche sur un périmètre donné (objectif de la loi de 2013). Elle doit faire en sorte qu'un étudiant ayant commencé son parcours universitaire dans une université de « proximité » ne soit pas pénalisé s'il veut poursuivre en master dans l'université de la métropole régionale et qu'un enseignant-chercheur recruté dans une université de proximité ne soit pas pénalisé pour sa carrière ultérieure dans son activité de recherche⁹⁸. Ceci implique également une politique de GRH coordonnée entre les établissements d'un même regroupement.

Cette reconnaissance assumée de la différenciation des universités et des sites par l'État et la nécessité d'assurer une véritable régulation doivent modifier la pratique de l'État. Il lui est nécessaire d'avoir une politique peut-être plus proactive que ce qui a été fait pour l'application par exemple de la loi de 2013, comme le recommandait également le rapport sur les PRES et la reconfiguration des sites universitaires⁹⁹. Cette politique doit également être différenciée suivant les sites et les établissements. « Les modes de dialogue et d'intervention seront certainement différents avec les sites qui ont bénéficié d'un IDEX ou d'un I-site, qui ont vu leurs universités fusionner et avec les sites qui cumulent parfois un éloignement de la métropole universitaire et une faible présence des organismes de recherche »¹⁰⁰. Les premiers nécessitent un mode de dialogue qui se rapproche de celui de la Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) avec les organismes de recherche. Les seconds nécessiteraient sans doute un accompagnement particulier dans la définition de leur stratégie. Par ailleurs, l'importance de la politique de structuration territoriale dans la double dimension enseignement supérieur et recherche supposerait sans doute des modalités de fonctionnement plus intégrées sur ces questions entre DGESEP et DGRI¹⁰¹.

⁹⁵ *Université Paris-est Créteil, université Paris-est Marne-la-Vallée.*

⁹⁶ *Petites et moyennes universités, 2016-075 p. 77-86.*

⁹⁷ *Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur, 2011-123, p. 33-37.*

⁹⁸ *Le rapport 2011-123 fait des propositions en ce sens.*

⁹⁹ *Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence, 2016-072, p. 17. et Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et reconfiguration des sites universitaires, 2010-014, p. 79-86.*

¹⁰⁰ *Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence, 2016-072, p. 18.*

¹⁰¹ *Voir sur ce point le rapport Réflexion sur le rapprochement entre DGESEP et DGRI, 2016-099.*

Chapitre 6 : Les territoires académiques : perspectives

1. DIVERSITÉ DES TERRITOIRES, ÉQUITÉ DES USAGERS

Nos organisations sont faites d'une mosaïque de territoires, successivement emboîtés dans une ligne hiérarchique, juxtaposés dans leurs périmètres, opposés dans des concurrences souvent stériles. Les académies, universités, départements, établissements ou écoles sont autant de « territoires », observés et analysés à l'occasion des travaux des inspections générales. Les trente dernières années ont été consacrées à l'amélioration des organisations et de la lisibilité de cette mosaïque, au travers de laquelle élèves et étudiants construisaient des parcours plus ou moins imposés et statiques : les plus favorisés allongeaient le parcours et s'affranchissaient des périmètres, les plus fragiles sortaient du jeu en décrochant ou étaient cantonnés sur place.

Ces territoires sont porteurs de la diversité de leurs contextes – géographique, social, économique, démographique – drainant avec eux leur singularité et leur richesse. Leur identité a fait jour au rythme des vagues de décentralisation et de déconcentration qui les ont définis, construits, outillés, et en ont fait les références incontournables de la mise en œuvre des politiques publiques. Dans le même temps, ce mouvement continu accentue régulièrement l'implication et la responsabilisation de leurs pilotes dans la performance des entités dont ils ont la charge. Une performance régulièrement analysée et mesurée, d'une académie à l'autre, d'un département à l'autre, d'un établissement à l'autre, d'un « territoire » à l'autre... autant de comparaisons qui confortent les périmètres et aiguissent les concurrences jusque dans la lecture qu'en font leurs usagers, et certains de leurs acteurs ou partenaires.

Les politiques nationales, garantes d'équité, peuvent-elles résister à la nouvelle donne territoriale, qui exige la prise en compte d'autant de configurations différentes pour leur mise en œuvre ? La question soulève un premier paradoxe qui oppose des organisations pour partie centralisées face à des territoires montant régulièrement en compétences. Le second paradoxe est sans doute celui-ci, qui fixe les périmètres et fige des frontières administratives en forçant les comparaisons et en risquant l'enfermement des plus faibles.

Cette nouvelle donne s'impose : garantir l'équité des usagers, c'est assurer, à chaque niveau de pilotage, et à chaque point du territoire, leur égalité d'accès à un enseignement de qualité et à des parcours choisis. Dès lors, la question se pose de savoir si les interactions entre les niveaux et composantes du système permettent de viser cet objectif, au-delà des frontières administratives dont les bassins de vie et les déplacements de population se sont depuis longtemps affranchis. Un défi qui suppose de questionner à la fois les organisations et les modes de pilotage, mais aussi d'observer le rôle du collectif et en particulier des réseaux développés par les acteurs de terrain.

Loin de se satisfaire de configurations dépassées qui s'imposent à nous, il est aujourd'hui nécessaire de rappeler les finalités de l'École pour choisir des

organisations et des modes de pilotage adaptés, visant partout une offre équitable et de qualité (« Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative », article L. 111.1 du code de l'éducation).

Si les cartes et périmètres académiques, départementaux ou infra départementaux doivent être revus dans cette perspective, les modes de pilotage et d'accompagnement pédagogique doivent aussi être repensés, avec un nouveau collectif dans lequel chacun doit prendre sa part d'initiative pour l'atteinte de la mission première qui l'engage : « L'acquisition d'une culture générale et d'une qualification reconnue est assurée à tous les jeunes, quelle que soit leur origine sociale, culturelle ou géographique » (article L. 111.1 du code de l'éducation).

2. RÉGIONS ACADÉMIQUES : UNE DÉMARCHE ENCORE INABOUTIE

2.1. Une action affaiblie par la lourdeur des organisations

La création des régions académiques¹⁰² qui a suivi la révision des périmètres régionaux¹⁰³ a maintenu la carte des académies tout en composant avec la nouvelle donne territoriale.

Alors que les préfetures de région se réorganisaient conformément aux nouveaux redécoupages, la tentation était grande de revoir intégralement la carte académique et de la limiter à dix-sept académies et dix-sept recteurs¹⁰⁴ pour un pilotage du système resserré autour du ministre (aujourd'hui des ministres) de tutelle. Un resserrement des forces politiques qui aurait du sens à l'heure où la conception d'un état jacobin doit être reconsidérée et où l'impact des stratégies académiques pour l'aboutissement des politiques nationales doit être pleinement reconnu et soutenu.

Mais l'exception éducatrice est aussi celle de notre maillage territorial qui doit conjuguer les effets de taille et de masse d'un tel redécoupage. Le rapport qui avait précédé ce redécoupage¹⁰⁵ préconisait des fusions en nombre limité, dans le cadre « [d']une évolution porteuse de sens », « une simplicité des organisations » et une « logique de subsidiarité ». Ces préconisations – « une convergence de la carte des académies avec celle des régions mais sans alignement systématique » – alliaient la nécessité ponctuelle de

¹⁰² Décret n° 2015-1616 du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques.

¹⁰³ Loi 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

¹⁰⁴ Treize régions académiques en métropole et quatre régions académiques outre-mer.

¹⁰⁵ Rapport 2015-021, Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche ?

re-concentration du pilotage au sein d'académies élargies et la préservation de la proximité des accompagnements : « Le rôle du stratège académique est de mettre en synergie, en cohérence ces différentes stratégies, ce qui renvoie à la proximité » (*Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche ?*, 2015-021, p. 8).

La solution trouvée, avec la création de huit régions pluri-académiques, ne peut être que provisoire. La lisibilité gagnée en trente ans – même si elle n'est pas complètement atteinte – dans les organisations et la carte des compétences est aujourd'hui affaiblie par cette nouvelle donne qui opacifie et disperse compétences et responsabilités dans un collectif incertain. Les recteurs et leurs équipes ont joué le jeu : les stratégies se sont construites, les collaborations se sont resserrées et les nouvelles organisations ont été adoptées, au-delà du cadre réglementaire. Un collectif qui renforce les expertises et la parole institutionnelle mais qui, faute de clarté dans la chaîne hiérarchique et des responsabilités, risque d'affaiblir singulièrement l'impulsion des politiques nationales à l'échelle des territoires. Les organisations chronophages mises en place pour ces collaborations ne peuvent être une solution de long terme pour la construction de stratégies réactives, avec la tutelle comme avec les partenaires régionaux. Les compétences actuellement dévolues aux recteurs de région académique, dans un cadre qui exclut un échelon administratif supplémentaire et une restructuration de la carte budgétaire, reposent exclusivement sur les engagements personnels. Cette configuration submergera à terme l'encadrement des académies en doublonnant les organisations et en complexifiant le dialogue social, et risquera de se limiter à des coordinations imposées en affaiblissant considérablement les actions de terrain.

Les régions pluri-académiques ont permis de prendre le recul nécessaire et de construire un collectif, anticipant ainsi les effets d'un redécoupage qui se stabilise aujourd'hui dans les collectivités régionales réorganisées.

Une nouvelle carte des académies doit en découler, et tirer tout le bénéfice des engagements et observations de cette période provisoire.

2.2. Une carte nouvelle pour un pilotage renforcé

Avec une approche augmentée, la nouvelle carte régionale est apparue plus homogène et réductrice des inégalités. Les inégalités persistent cependant mais se trouvent mécaniquement lissées et absorbées au sein de territoires élargis, renforçant encore la responsabilité des autorités locales. Aujourd'hui, les treize plus grandes aires urbaines de province abritent 20 % de la population et expliquent 30 % de sa hausse sur trente ans¹⁰⁶ tandis que les territoires les plus éloignés des agglomérations perdent régulièrement leur population.

¹⁰⁶ Source INSEE.

La carte des académies de métropole date des années soixante-dix¹⁰⁷. Alors que la carte démographique s'est redessinée, que la carte économique et sociale a considérablement évolué, que la carte des régions a été redécoupée, celle des académies s'est maintenue, tout en fragmentant les organisations, en forçant les comparaisons et en affaiblissant une ligne hiérarchique entre des territoires dont les différences sont de plus en plus marquées.

Les arguments de l'étude d'impact de la loi de 2015 peuvent être repris pour le compte des académies : une réforme structurelle est aujourd'hui nécessaire pour renforcer l'efficacité de l'action et mieux coordonner les politiques publiques menées au niveau territorial. La meilleure coordination peut ici s'entendre à différents niveaux :

- meilleure coordination des responsables académiques avec l'administration centrale, pour un pilotage national renforcé et une régulation plus efficace autour du ministre et avec les directions d'administration centrale ;
- meilleure coordination des responsables académiques avec les partenaires régionaux et les autorités infra-académiques pour une meilleure impulsion des politiques éducatives nationales.

Hormis les régions académiques de Corse (1975) et d'Île-de-France (1972), qui représentent des extrêmes d'exception, les nouvelles régions académiques de métropole sont marquées par une forte diversité, regroupant de 4 à 13 départements, de 4 à 21 établissements du supérieur, de 436 à 1 398 établissements du second degré et de 2 234 à 6 435 écoles¹⁰⁸.

Une révision des périmètres académiques ne doit pas avoir pour objectif de lisser les différences ou de viser des équilibres démographiques inatteignables. Elle doit permettre de mieux prendre en compte cette diversité et de viser l'équité grâce à une régulation efficace au niveau national et un pilotage responsable au niveau local. En nombre plus restreint, les recteurs pourront être les premiers interlocuteurs des autorités ministérielles et de véritables parties prenantes dans la construction des politiques ministérielles. Une nouvelle configuration qui doit mener à renforcer à la fois le rôle régulateur de l'administration centrale et le rôle socioéconomique des recteurs au sein de leur territoire régional, une configuration qui suppose également de déconcentrer au niveau académique tous les actes de gestion et initiatives de pilotage indispensables à une administration déconcentrée responsable, réactive, et reconnue de ses partenaires.

¹⁰⁷ 1972 voit la création des académies franciliennes et le rattachement de Metz et de Nancy. 1975 voit la création de l'académie de Corse.

¹⁰⁸ Référence année scolaire 2015-2016, période de redéfinition des régions.

3. LE NOUVEAU POSITIONNEMENT DES DSDEN : RATIONALISER POUR RENFORCER

Les différences importantes constatées entre académies se retrouvent dans des proportions identiques entre les départements. Aujourd'hui, douze départements comptent moins de quarante établissements du second degré tandis que quatorze en comptent plus de deux cents. Le département du Nord compte d'ailleurs plus d'établissements du second degré que la région académique Centre-Val de Loire.

Ces différences, souvent constatées au sein même d'une académie, justifient pleinement la libre organisation académique décrétée par le décret de janvier 2012¹⁰⁹. Elles renforcent par ailleurs la nécessité d'équipes de direction académiques soudées autour du recteur et de la stratégie la mieux adaptée aux configurations régionales.

Les préconisations avancées dans le rapport d'avril 2015 tentaient un équilibre géographique en préconisant des régions académiques limitées à huit départements au plus, en insistant sur la nécessaire proximité du pilotage et de l'accompagnement des équipes de terrain. Le même rapport indiquait l'utilité d'une réflexion sur l'évolution de la carte des DSDEN que « rien n'interdit, sans modifier le décret actuel sur la gouvernance, de réfléchir à la nomination d'un DASEN pour deux départements ou à un territoire interdépartemental confié à un DASEN ou un DASEN adjoint [...]. Cette configuration d'un DASEN pour deux départements pourrait être une des conditions pour rendre plus aisée la fusion des académies dans les grandes régions. » (*Quelle évolution de l'État territorial pour l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche ?* 2015-021, p. 10).

Cette révision de la carte des DSDEN – et non pas de la carte des départements... – aurait deux avantages principaux, similaires à ceux de la nouvelle carte académique. Elle procéderait à une configuration élargie rapprochant et renforçant des territoires aujourd'hui affaiblis par leur isolement. Elle procéderait également à un resserrement de l'équipe de direction pour une meilleure régulation du pilotage et l'efficacité de la stratégie académique. Des arguments qui doivent l'emporter sur les exigences locales politiques réclamant parfois l'exclusivité d'un DASEN ou d'une DSDEN pour un département.

Il ne s'agit pas ici de préconiser telle ou telle modalité de déconcentration académique pour le suivi et la gestion des collèges et lycées. Cette organisation relève, on l'a vu, de la seule initiative des recteurs et des contextes particuliers à chaque région, quitte à innover dans l'attribution de missions académiques aux DASEN, en distinguant, « les missions de l'inspecteur d'académie des fonctions de l'inspection académique » comme préconisé dans le rapport *L'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes* (2005-022, p. 31).

¹⁰⁹ Décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique.

Car il s'agit bien ici aussi d'innover en concevant les organisations spécifiques et la répartition des missions académiques les mieux adaptées à chaque configuration locale : « la bonne façon de faire » est celle qui aura été réfléchie et mise en œuvre collectivement par le comité de direction académique, selon des agencements qui font leurs preuves et peuvent d'ailleurs évoluer avec le temps et les résultats en ressortant.

Quelle que soit la configuration de la DSDEN, le DASEN garde son positionnement politique, essentiel dans le dialogue coopératif avec les collectivités territoriales, en tout premier lieu le conseil départemental – ou les conseils départementaux, selon les configurations – mais aussi avec l'ensemble des collectivités : métropole(s), communes ou communautés de communes. Ces nouvelles organisations ne limitent en rien les nécessaires interactions entre conseils départementaux et DASEN dont les rédacteurs du rapport sur l'assouplissement de la carte scolaire indiquaient qu'ils devaient « nécessairement se renforcer, afin que, dans un contexte économique plus que contraint, les deux acteurs unissent leurs moyens d'action pour porter des politiques communes vouées à la réussite de tous les élèves, au risque sinon d'augmenter les incohérences, la démobilitation des acteurs du système éducatif et le ressentiment des populations concernées » (*Conséquences des mesures d'assouplissement de la carte scolaire après 2007*, 2013-037 p. 34).

On notera d'ailleurs que les partenaires locaux n'accordent pas autant d'importance aux organisations administratives et sont plutôt attachés à la qualité des relations avec leurs interlocuteurs. Une qualité qui n'est pas liée à l'échelle des territoires mais plutôt à celle du bon positionnement du DASEN tant auprès des autorités locales que des acteurs de terrain dans les écoles et établissements de son ressort : une articulation efficace justement soulignée dans le rapport sur la place et le rôle des IA-DSDEN : « Ce qui justifie pleinement l'échelon départemental, c'est d'abord le nombre et la dispersion sur le territoire des établissements, des écoles et des élèves, mais c'est surtout une proximité avec les usagers et les personnels de l'éducation nationale, avec le préfet et avec les autres services de l'État, comme avec les élus. » (*La place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'éducation nationale*, 2006-054, p. 67).

Toujours porteur de la stratégie et des priorités académiques, le DASEN assume un rôle essentiel dans la qualité de ces partenariats. Il représente le relais politique incontournable dans la perspective de la multiplication des interlocuteurs issus des jeux de délégations de compétences entre collectivités et communautés de communes. Les DASEN doivent organiser la transmission et la démultiplication de la commande pédagogique, sans la disperser ou l'affaiblir, grâce aux relais des corps d'inspection et de l'encadrement, des chefs d'établissement et directeurs d'école, en contact quotidien avec l'ensemble des partenaires. C'est sur eux que repose la qualité du « point de contact » avec les usagers, soucieux d'interlocutions fluides et efficaces, quelles qu'en soient les coulisses administratives.

C'est à ce niveau que se jouent la proximité de l'accompagnement et la construction d'une dynamique collective au profit des établissements et des écoles, des élèves et de la classe.

4. L'ACCOMPAGNEMENT DE PROXIMITÉ : LE PILOTAGE PÉDAGOGIQUE REPENSÉ

Les régulations opérées au niveau national ou académique ne peuvent produire d'effets qu'avec la qualité d'un accompagnement de proximité qui revêt toute son importance dans un maillage aussi serré de nos implantations.

La notion d'accompagnement ne peut se restreindre, comme on l'a cru – et parfois voulu le démontrer – à des entrées administratives gestionnaires, dont les objectifs de rationalisation occultent le travail pédagogique de fond opéré par les équipes. Les outils représentés par le projet ou le contrat – académique ou d'établissement – ont trop souvent gommé l'accompagnement des pratiques éducatives et pédagogiques au profit des indicateurs d'efficacité et de performance « comme si on avait oublié l'élève et comme si le souci des moyens avait pris le pas sur celui des fins » (*Les tâches des inspecteurs territoriaux*, 2000-011, p. 4).

« L'angle mort de la pédagogie [...] parent pauvre de la nouvelle gouvernance » (*Les effets de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique*, 2013-060, p. 16) fut aussi une résultante de la LOLF, votée en 2001, dont la mise en œuvre budgétaire et comptable cinq ans plus tard n'avait pas suscité de réflexion collective de fond sur le projet pédagogique, qui devait précéder et expliquer la construction budgétaire. Dès lors, sans mise à profit des cinq années qui précédèrent la mise en œuvre de la nouvelle loi de finances, seuls les aspects gestionnaires et financiers furent réellement opérationnels à l'heure dite et prirent le pas sur le pilotage pédagogique. Un rendez-vous raté dont les effets sont encore perceptibles aujourd'hui. Le niveau départemental fut remis en cause et les auteurs du rapport sur l'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes relayaient les questionnements de l'époque : « Est-on en train d'écrire la "chronique de la mort annoncée" des inspections académiques réduites au simple rang de services rectoraux ? [...] En définitive, actuellement, les structures l'emportent sur la pédagogie et le fonctionnement du système et la gestion des personnels sur les élèves. Et ce sont ces priorités qui doivent être inversées. » (*L'expérimentation de la loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes*, 2005-022, p. 30).

Après dix années de pratique et d'analyse d'indicateurs plus ou moins pertinents, la question du pilotage pédagogique prend de nouveau le pas sur les aspects organisationnels et budgétaires, sans en effacer l'importance, soulignée par la responsabilisation des délégataires de moyens. Les enseignants et les cadres sont demandeurs de formation, d'échanges et d'accompagnement, garants de l'efficacité de leur action.

Quels que soient les modes d'organisation et de gestion retenus dans les académies, il est justement une constante qui ne peut être démentie : la commande pédagogique se relaie et s'impulse au plus près des équipes. Loin de s'affaiblir dans son parcours entre le niveau national et la classe, la ligne pédagogique partie du ministre et de la DGESCO doit être relayée et stimulée, sans risquer de démultiplier les commandes et de noyer les équipes dans une diversité de consignes gestionnaires, organisationnelles ou

disciplinaires. La cohérence d'un pilotage pédagogique efficace prônée dans le rapport 2013-060 – *Les effets de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique* – démontrait la nécessité de « trouver l'échelle territoriale la plus pertinente » (p. 23) et de « repenser non pas tant les missions des inspecteurs que la manière dont leur travail peut s'organiser » (p. 29). Cette nouvelle approche, dictée par les évolutions territoriales récentes, était également prônée dans le rapport *Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie* (2016-070, p. 26) : « L'ancrage dans les territoires qui se généralise peu à peu dans les académies et s'affirme avec la préparation de la réforme de la scolarité obligatoire nécessite de mettre en place de nouvelles formes de collaborations, notamment avec les IA-DASEN, peu développées jusqu'ici dans un paysage où les interventions des inspecteurs sont pour l'essentiel organisées autour de logiques disciplinaires ».

Alors que les organisations gestionnaires et administratives supposent des évolutions structurelles, l'accompagnement éducatif et pédagogique demande de fluidifier les articulations pour mieux guider : articulations verticales entre les niveaux de pilotage, ou horizontales entre les différentes structures et entités, pour impulser, développer et distiller la culture professionnelle et les bonnes pratiques pédagogiques jusqu'au cœur de la classe.

Les DASEN sont le pivot de cet accompagnement, pour stimuler encore le pilotage pédagogique, accompagner et professionnaliser les équipes. Déjà largement reconnus comme porteurs d'une politique académique, chargés de l'incarnation sur le terrain des politiques élaborées au niveau académique (*Évaluation des enseignements dans l'académie de Lille*, 2006-052, p. 65), les DASEN sont également des référents de proximité : « Le décret du 5 janvier 2012 a clairement positionné les DASEN comme autorité de proximité pour les EPLE » (*Les effets de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique*, 2013-060, p. 6). Leur nouveau positionnement, qui va de pair avec l'évolution du métier d'inspecteur pédagogique, est parfaitement décrit dans le rapport 2016-070 faisant référence à la « transversalité du pilotage pédagogique [...] en train d'installer une coopération plus grande entre les différents corps d'encadrement » (*Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie*, 2016-070, p. 12).

Comme le soulignent nombre de rapports, les modes de collaboration entre les corps d'inspection pédagogique et les DASEN doivent évoluer, sans exiger ou supposer une ligne hiérarchique nouvelle mais plutôt opérer des croisements d'expertises utiles aux établissements et aux équipes. Il s'agit d'intervenir en connaissance de cause et surtout en concordance totale sans heurts ou sans à-coups pour les établissements et les écoles qui n'ont pas à assimiler plusieurs accompagnements mais un seul, partagé et coordonné. « Cela implique une territorialisation des interventions qui soit lisible pour les interlocuteurs aux différents échelons. Ainsi le département doit-il être mieux pris en compte dans la répartition territoriale pour faciliter la relation inspecteurs pédagogiques - DASEN » (*Quelle évolution de l'État territorial pour l'Éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche ?* 2015-021, p. 19).

La territorialisation des corps d'inspection pédagogique a progressivement accompagné le mouvement d'autonomisation des établissements scolaires. Une autonomie qui n'est pas encore aboutie mais doit encore évoluer avec de prochaines échéances à anticiper et expliciter. Les DASEN en seront les premiers maîtres d'œuvre, avec les inspecteurs pédagogiques, en coordonnant les interventions et soutiens auprès des équipes et l'exploitation des retours du terrain.

Cette nouvelle approche ne relèverait pas d'une structure administrative rigide et normée mais plutôt d'une modalité de fonctionnement collectif agissant autour du DASEN sous forme de conseil pédagogique départemental, et visant à partager les rythmes et modes d'accompagnement et les informations qui en ressortent. Un conseil pédagogique associant les inspecteurs pédagogiques référents sur le département, et ponctuellement élargi au premier degré en assurant le lien indispensable à l'école du socle. On peut d'ailleurs souligner que l'intercatégorialité organisée autour de réflexions pédagogiques est toujours porteuse de sens et se rapproche du schéma décrit en 2006 par les rédacteurs du rapport annuel 2006, *Pour une école plus proche et équitable* : « Ce schéma organisationnel¹¹⁰ semble fondé sur deux idées directrices, qui paraissent fécondes et pourraient inspirer d'autres académies : la démarche de pilotage pédagogique partagé et l'"intercatégorialité", notamment entre les différentes catégories d'inspecteurs (IA-IPR, IA-DSDEN, IEN-ET et IEN-EG, IEN de circonscription du premier degré) et les cadres des services académiques (conseillers du recteur, responsables de service) » (p. 22).

Ce rôle essentiel que pourraient jouer les DASEN dans la coordination du pilotage pédagogique et de l'accompagnement des équipes a souvent été dessiné dans les préconisations de rédacteurs dont certains recommandaient de « confier à des inspecteurs d'académie - inspecteurs pédagogiques régionaux la responsabilité de l'animation de l'échelon de proximité et faire assurer la coordination de ces relais locaux dans le département aux inspecteurs d'académie - DSDEN » (*Le pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF*, 2006-086, p. 31), et encore très récemment s'agissant « de réguler dans la durée l'action en direction des établissements en fonction des besoins des élèves. Le partage d'informations et d'analyses entre les acteurs est une clé de la réussite de cet objectif. Cela passe nécessairement par une complémentarité IA-DASEN / inspecteurs dans la relation aux établissements » (*Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie*, 2016-070, p. 34).

La formalisation que les rédacteurs appelaient alors de leurs vœux pour mettre en place la complémentarité voulue, sans lien hiérarchique direct, peut être difficile à concevoir si elle s' imagine dans la verticalité obligatoire des structurations administratives. Elle peut cependant se structurer autour de ce conseil pédagogique départemental dont le seul objectif serait de construire les modalités d'accompagnement d'équipes et de partager les observations de terrain. De nouvelles modalités de coopération qui ne peuvent qu'enrichir

¹¹⁰ Un pôle pédagogique et cinq chantiers inter catégoriels organisés dans l'académie de Grenoble.

les pratiques et les métiers, tout en alimentant les échanges infra-académiques au niveau des bassins ou des circonscriptions. En assurant au niveau départemental le lien inter degrés, ce type de coordination et d'échanges permettrait par ailleurs de renforcer et redonner du sens au pilotage académique de l'école du socle alors que l'observation du fonctionnement des circonscriptions concluait à « un émiettement des forces et une forme de dilution du sens au détriment d'une cohérence de l'action éducative territoriale » (*Pilotage et fonctionnement de la circonscription du premier degré*, 2015-025, p. 43).

Les DASEN, réunis en équipe de direction autour du recteur, peuvent porter cette réflexion de fond et alimenter une stratégie académique entre autres indispensable à l'accompagnement d'une prochaine étape vers l'autonomie des établissements scolaires.

5. LES RÉSEAUX : NOUVELLE DONNE POUR DE NOUVEAUX TERRITOIRES

5.1. Des ressources à reconnaître et impulser

La carte administrative définit des territoires relevant d'une autorité unique, qu'elle soit nationale, académique, départementale ou infradépartementale, du ministère à la circonscription.

Ces territoires cartographiés et administrés sont émaillés et entrelacés d'assemblages organisés, constitués en réseaux, d'ailleurs définis comme des « territoires intermédiaires » par les rédacteurs du rapport 2003-034 (*L'organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire*, p. 22). De son côté, le rapport annuel 2006 (*Pour une école plus proche et équitable*, p. 46) faisait référence au « fonctionnement de sous-ensembles homogènes, au sein de l'espace académique, porteurs de problématiques spécifiques » et révélateurs de la réalité du terrain et les contraintes du contexte local.

La carte est une représentation statique de circonscriptions administratives. Les réseaux l'animent, l'humanisent et concrétisent la synergie et les mobilités nécessaires à l'équité et aux parcours des usagers.

Les réseaux représentent la nouvelle donne de nos organisations : créés à l'origine pour partager une problématique ou une réflexion locale, ils s'imposent aujourd'hui comme méthode naturelle contre l'isolement et les rivalités, grâce à l'enrichissement des échanges et la force du collectif.

Le rapport de 2006, *Pour une école plus proche et plus équitable*, souvent cité, soulignait aussi l'utilité de ces dispositifs : « Le territoire est le lieu où se rencontrent les stratégies des établissements et où les effets de synergie, de concurrence ou de rivalité peuvent être appréciés. C'est là que se constitue l'éventail des offres éducatives, dont on peut mesurer le degré de complémentarité ou de cohérence avec d'autres offres de même niveau. La

complémentarité peut aussi se traduire par le partage, la mutualisation, ou plus simplement par les synergies développées dans le cadre d'une communauté d'intérêts, ainsi que par le développement de dispositifs en réseaux » (*Ibid.*, p. 52).

Avant d'être érigé en organisation, le réseau démontre une ouverture d'esprit vers une proposition de travail commun : en interdegrés, métiers, territoires ou partenaires, le réseau représente l'intelligence collective en réponse à l'isolement et aux concurrences stériles et nuisibles à l'usager. Il s'impose d'ailleurs dans les configurations les plus rurales – réseaux d'écoles rurales – en tant qu'outil essentiel à la lutte contre les inégalités territoriales et au partage de ressources. Le rapport 2005-108 sur la Haute-Corrèze le reconnaissait comme tel : « Territoire rural, isolement et dispersion, mais en parallèle attachement à l'École : le regroupement, la mutualisation, le fonctionnement en réseau s'imposent comme une nécessité. » (*Le dispositif d'enseignement et de formation du « pays » de Haute-Corrèze, 2005-108, p. 21*)

En tant que tels les réseaux doivent être reconnus, encouragés et outillés pour mieux organiser et répartir des services de qualité sur un territoire.

On notera d'ailleurs que la constitution de réseaux est le plus souvent issue de rapprochements naturels dans cette logique de « communauté d'intérêts » qui relève plus d'une intelligence collective que d'une organisation administrative.

Le système éducatif est parsemé de réseaux, toujours justifiés par cet intérêt collectif et l'amélioration du service rendu : des organisations reconnues dans des périmètres divers.

Parmi les plus anciens, on peut citer les réseaux d'éducation prioritaire dont le pilotage et les organisations relèvent largement aujourd'hui d'une gestion pyramidale d'ailleurs regrettée par les inspections générales récemment consultées à ce propos. Elles devaient d'ailleurs rappeler à cette occasion que « le réseau est l'entité de base, le lieu de l'unité de stratégie et d'action de l'éducation prioritaire. Il est ancré dans son territoire où parents et partenaires de l'école sont incontournables. Il doit donc avoir une place reconnue et jouer un rôle plus affirmé dans le dispositif global de pilotage ». Dans ce cadre, « l'échelon académique doit renoncer à un mode de pilotage pyramidal et hiérarchique au profit d'un mode de pilotage plus participatif fondé sur la recherche du niveau le plus pertinent de l'opérationnalisation de l'action » (*Pilotage académique de l'éducation prioritaire, 2016-058, p. 38 et synthèse non paginée*).

Un rappel qui retourne aux sources : le réseau est l'émanation d'un territoire, il ne peut relever d'une organisation pyramidale. Cette « assise horizontale » du réseau, émanation du terrain et collectif d'expertises, conforte sa crédibilité et renforce son utilité dans les organisations territoriales : aucune expertise ni aucune entité ne peut être isolément utile au système sans être raccordée au sein d'un ou plusieurs réseaux qui font sens et système. Ainsi en est-il de regroupements au sein de campus des métiers, de GRETA, de projets territoriaux, de conseils interdegrés, de cordées de la réussite... Les partenaires y sont associés, le territoire s'y exprime et prend tout son sens au

nom d'une identité commune, d'une problématique partagée, de la construction de parcours et de complémentarités de ressources.

Autant d'éléments qui démontrent par ailleurs la nécessité d'un pilotage rapproché des réseaux, pour observer et glaner, sur le terrain, les effets d'une politique nationale, les réguler et les accompagner. On voit ici encore l'importance d'une coordination au niveau départemental qui peut, par son impulsion, donner aux réseaux toute l'amplitude nécessaire dans la réflexion pédagogique collective, tout en gardant la distance nécessaire à l'expression sincère du collectif.

Une réflexion qui relève de l'implication et de l'initiative de l'encadrement à tous les niveaux de nos organisations, comme le soulignait le rapport 2013-60 s'agissant des effets du décret de 2012 sur les organisations académiques : « En filigrane de la réflexion conduite dans beaucoup d'académies sur la nature et le périmètre de l'échelon infradépartemental de coordination et de coopération qu'il serait pertinent de retenir, c'est la question de la construction et des conditions d'application d'une réflexion pédagogique collective qui est posée. Cette question peut trouver une forme de réponse dans la mise en œuvre d'une politique de réseaux territoriaux d'établissements. » (*Les effets de la mise en œuvre du décret n° 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique*, 2013-060, p. 25)

5.2. Le bassin de formation, un réseau formalisé

Les bassins de formation sont nés de réseaux naturellement constitués entre établissements ou équipes, dans un périmètre géographique rapproché. Après plusieurs années de fonctionnement similaire et officieux dans plusieurs académies, cette démarche fut validée et généralisée en 2001 : une circulaire qui imposait la méthode, avec plus ou moins de réussite et affichait une ambition affaiblie au fil des ans. On constate pourtant que tous les ingrédients d'une véritable synergie territoriale y étaient réunis : en intercatégoriel, pour le premier et le second degré, et visant même de possibles mutualisations de ressources humaines. Une configuration et une large mobilisation qui portaient tous les espoirs d'un véritable travail collectif mené autour du parcours de l'élève, la carte des formations, la liaison école / collège, les aspects éducatifs et pédagogiques, le développement des partenariats...

Les références aux bassins représentent une constante dans les rapports de l'inspection générale ; plus marquées à l'occasion des rapports d'évaluation des enseignements en académie, elles en soulignaient encore toute la pertinence dans les écrits qui ont suivi. On le constate par exemple dans le rapport d'évaluation des enseignements dans l'académie d'Orléans-Tours : « Leur renforcement est à même d'améliorer les conditions dans lesquelles les acteurs de terrain sont sensibilisés ou informés. Ils peuvent favoriser l'expression des besoins des échelons de proximité et leur prise en compte au niveau des décideurs. Points d'appui et leviers d'une politique académique, ils peuvent aussi en enrichir le contenu » (*Évaluation de l'enseignement dans l'académie d'Orléans-Tours*, 2001-098, p. 68). Ces observations sont confortées à diverses reprises s'agissant de la richesse du collectif : « Les

bassins constituent, tout à la fois, des espaces d'échanges en matière de pratiques professionnelles, des lieux de réflexion commune à divers métiers de l'encadrement, des échelons de production de documents et de mise en place d'actions de formation. Ils peuvent même parfois remplir un rôle de groupe d'influence auprès de l'opinion publique ou auprès des élus locaux. » (*L'organisation académique du pilotage et de l'accompagnement des établissements du second degré*, 2012-096, p.12) Le nouveau positionnement des inspecteurs pédagogiques, dans leur rôle de référent de bassin, démontre par ailleurs l'opportunité de ces regroupements s'agissant des modes d'accompagnement : « L'ancrage des inspecteurs dans des territoires infra départementaux pour l'accompagnement des établissements, engagé au moment de la réforme des lycées, est désormais une donnée commune à l'ensemble des académies et a pris une dimension très importante avec la réforme du collège. C'est un élément majeur pour le métier d'inspecteur et un enjeu majeur pour le système scolaire. » (*Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie*, 2016-070, p. 31)

Même s'il se limite le plus souvent aux travaux relatifs à l'évolution de la carte des formations et à l'animation pédagogique dans le second degré, le bassin de formation – ou toute autre appellation recouvrant la même démarche – apporte une véritable plus-value aux organisations et il est « reconnu comme susceptible de favoriser la circulation ascendante et descendante de l'information, de faciliter la communication entre les établissements, voire de permettre une harmonisation et un suivi des politiques d'EPL » (*L'autonomie de l'EPL en question dans la relation entre l'autorité académique et l'établissement scolaire*, 2001-047, p. 19).

Ces atouts doivent aujourd'hui être mis à profit bien au-delà des thématiques habituelles. En associant les corps d'inspection du second degré, les conseillers du recteur, les chefs d'établissement, les bassins représentent un potentiel indéniable d'innovation et d'expérimentation. Ils doivent aujourd'hui investir plus largement dans le premier degré, en associant par exemple les inspecteurs dont les circonscriptions recouvrent les secteurs des collèges du bassin, et en suscitant ainsi les réflexions et les mutualisations de ressources utiles à l'amélioration des parcours d'élèves. Les inspections générales le soulignaient dès 2003 : « Les bassins peuvent être à la fois un lieu de la mutualisation d'actions et de savoir-faire différents émanant des établissements, et l'outil légitime de la mise en forme, de l'adaptation nécessaire au terrain des politiques académiques » (*Les bassins d'éducation et de formation, quelle plus-value pour le service public ?*, 2003-038, p. 12). Elles le réaffirmaient récemment : « Les bassins émergent, à un rythme inégal, comme des échelons de proximité et d'accompagnement des établissements scolaires du second degré, en liaison avec les circonscriptions du premier degré. Certains sont devenus des lieux de pratiques collaboratives entre inspecteurs du second degré, inspecteurs du premier degré et chefs d'établissement, le lieu où se construit, avec les personnels de direction, un pilotage accompagné ou partagé des établissements. » (*Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie*, 2016-070, p. 32)

Lieu de rencontres et d'échanges, le bassin n'est ni un niveau de gestion ni une strate hiérarchique supplémentaire ; sa cartographie relève d'un assemblage de territoires, autour d'une logique locale de parcours d'élèves, sans chercher de superposition forcée avec les découpages relevant d'approches plus administratives (circonscriptions, secteurs, districts...).

Les bassins doivent devenir le premier réseau, la première émanation des territoires, construction d'un collectif garantissant, au-delà des structures administratives et des secteurs d'établissements, une synergie visant l'équité des territoires infra-académiques.

5.3. Les réseaux d'expertises : un ancrage territorial à conforter

Aux isolements territoriaux qui creusent les différences s'ajoutent dans tous les contextes la solitude ressentie lors de la pratique professionnelle. Dans une institution construite autour de corps de grades et d'échelles de rémunérations, le métier est une approche nouvelle, jusqu'ici trop souvent ignorée. Les premiers réseaux sont pourtant nés de ces rapprochements d'experts partageant des réflexions et pratiques professionnelles pour résoudre ensemble des questions quotidiennes. Ils se développent aujourd'hui à la faveur des avancées des modes de communication et des nouvelles technologies, mais aussi avec la prise de conscience des directions d'administration centrale, qui les organisent et les outillent.

Le phénomène est particulièrement développé dans les filières gestionnaire et comptable, déjà habituées aux solidarités de terrain, et renforcées à la faveur des initiatives de la direction des affaires financières (*La qualité de la fonction comptable en EPLE : à la croisée des chemins*, 2012-005, p. 26) qui permettent de piloter un réseau métier directement concerné par les effets des vagues successives de décentralisation. Le pilotage de ces réseaux, organisé avec les services académiques, est important : il permet de maîtriser des risques encourus par les intéressés dans leur pratique quotidienne mais aussi de transmettre directement les informations références et repères rapidement utiles à de telles expertises pour la mise en œuvre efficace des politiques nationales.

Dans le domaine de l'informatique et du numérique, d'autres types de réseaux se sont constitués, toujours en interface avec les collectivités territoriales dans un domaine de compétences partagées. Des réseaux parfois constitués de personnels issus des deux fonctions publiques, pour viser le meilleur service aux établissements (*Évaluation des enseignements dans l'académie de Strasbourg*, 2006-060 : mise en place de réseaux ressources informatiques dans les EPLE de l'académie, p. 124).

La récente mission d'identification, de recensement et d'évaluation des réseaux et référents métiers (2016-082) a observé ce mode de pilotage en identifiant une centaine de réseaux animés depuis l'administration centrale, dont la cartographie reste à dresser. Elle soulignait tout l'intérêt de ces réseaux et leur utilité pour l'enrichissement des expertises.

Leur pilotage par les services centraux ou académiques ne doit cependant pas s'exercer au détriment des initiatives et des échanges « horizontaux », entre pairs, pour nourrir et conseiller le pilotage sur les modalités et les effets de la mise en œuvre des politiques nationales. Les réseaux d'expertises doivent vivre et s'animer sur le territoire, en dehors de toute contrainte d'autorité : ils sont un des volets de l'exercice du métier et représentent une forme de solidarité utile à l'équité territoriale.

Tout en insistant sur la nécessité de fixer des règles de formalisation et de fonctionnement des réseaux, la mission d'identification déjà citée insistait d'ailleurs sur l'actualité de la question, à la faveur de la récente réforme territoriale : « La réforme territoriale est l'occasion de donner une nouvelle dynamique aux réseaux : les grandes régions académiques marquent un changement dans l'organisation administrative et hiérarchique de nos institutions. La dimension des nouvelles régions académiques va conduire à créer un tissu de relations beaucoup plus transversales, interministérielles et partenariales avec les collectivités territoriales. L'existence de réseaux déclinés en fonction des nouveaux objectifs de la région académique peut s'avérer une piste à suivre dans le souci d'une meilleure professionnalisation des acteurs » (*Mission d'identification, de recensement et d'évaluation des réseaux et référents métiers au sein du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*, 2016-082, p. 21).

6. DE L'ADMINISTRATION CENTRALE AU FACE À FACE PÉDAGOGIQUE : ADAPTER POUR IMPULSER

Afin de mener à bien les évolutions indispensables à l'objectif visé, il s'agit de passer de la norme à la recommandation, de l'injonction à l'impulsion.

Le 21 décembre 1989 était publiée au bulletin officiel la circulaire de préparation de rentrée 1990, sous forme de lettre ministérielle, signée du ministre. Un changement qui visait à revenir sur l'exhaustivité habituelle des circulaires de rentrée, dont il était difficile de tirer « des indications nettes et précises sur les grandes orientations de la politique à mettre en œuvre ». La lettre se voulait « un texte de référence qui soit dans le même temps un document exploitable », et elle s'étendait sur cinq pages du bulletin officiel.

L'année suivante, la circulaire de préparation de rentrée 1991 précisait d'ailleurs : « nous passons progressivement d'un système directif, fondé sur l'édiction de normes, à l'application d'instructions communes précisant des objectifs mobilisateurs autour de projets diversifiés associant les personnels, les usagers et les partenaires de l'éducation nationale ».

Plus récemment, en avril 2016 et mars 2017, étaient respectivement publiées les circulaires de préparation de rentrée 2016 et 2017, avec une exhaustivité retrouvée, et s'étendant sur cinq fois plus de pages que 26 ans auparavant. Un constat qui semble démontrer une volonté toute administrative de dispositions détaillées passant en revue l'intégralité des mesures concernant

tous les niveaux d'enseignement, tous les dispositifs, priorités, réformes, évolutions et plans de lutte contre l'échec et pour la réussite... Loin du cadre politique, on affiche des cadrages successifs, loin de la régulation d'ensemble, on multiplie des prescriptions foisonnantes qui ne font qu'affaiblir un pouvoir central en le réduisant à deux missions : l'édiction des normes et la vérification de leur application. Sans doute peut-on y voir un effet « Iolifien » de maîtrise des risques encourus par le responsable du programme dictateur de normes : les dispositifs sont multipliés, le pilotage est dispersé, et la performance sans cesse mesurée, sur le temps court de l'année scolaire.

Un constat qui se heurte aux mouvements de déconcentration et de responsabilisation des académies affichés depuis plus de trente ans, et réaffirmé récemment par la nouvelle charte de déconcentration¹¹¹ entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Cette charte, dans le même esprit que celle de 1992, vise le renforcement de l'efficacité des services déconcentrés de l'État et prône un nouveau mode de relation entre les administrations centrales et déconcentrées : limitation du nombre de circulaires, objectifs pluriannuels, déconcentration en matière budgétaire et en matière de ressources humaines... Une charte de déconcentration qui prévoit même de nouvelles organisations des administrations centrales avec « le renversement du principe d'organisation, en reconnaissant l'initiative au niveau local, et la nécessité pour les administrations centrales d'adapter leurs modes de fonctionnement aux enjeux de l'administration déconcentrée »¹¹².

Les politiques publiques génèrent l'action publique. Elles se construisent au niveau central par l'énoncé clair des orientations et objectifs à atteindre, elles se complètent au niveau local par la construction des stratégies utiles à leur mise en œuvre et par les plans d'action déroulés par les équipes aux niveaux académiques et infra-académiques, jusque dans la classe. La performance qui en ressort résulte de la co-production de ces politiques et stratégies vouées à la réussite et à l'équité des élèves, dans tous les territoires et contextes qu'ils peuvent connaître.

Les priorités énoncées au niveau central ne peuvent déboucher sur des stratégies et plans d'action identiques, dans tous les arrondissements parisiens, en Creuse, à Marseille, en Guyane ou ailleurs. Tous ces territoires, dont les différences politiques, géographiques, économiques ou sociologiques sont évidentes, appliquent pourtant aujourd'hui les mêmes stratégies et plans d'action soigneusement édictés, avec les priorités nationales, depuis l'administration centrale.

Les travaux des inspections générales se sont souvent fait l'écho de demandes de cadrages clairs en matière de politiques publiques (*L'internat scolaire public : les leçons du terrain*, 2002-042, *Les politiques éducatives locales à caractère interministériel*, 2003-004, *Pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF*, 2006-086), mais aussi de la nécessité de réviser les modes de relation entre les administrations centrales et déconcentrées avec une meilleure prise en compte de la dimension

¹¹¹ Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

¹¹² Présentation de la charte en conseil des ministres le 6 mai 2015.

territoriale dans l'organisation de l'administration centrale (*Recherche et territoires*, 2005-103).

Un nouveau mode de relation à instaurer « pour éviter que le système d'éducation n'entre en divergence » (*L'expérimentation de loi organique relative aux lois de finances dans les académies de Bordeaux et de Rennes*, 2005-022, p. 19), et de nouvelles organisations à recentrer autour des fonctions de conception, d'animation, d'évaluation et de contrôle (*Ibid.*, p. 21).

La récente réforme territoriale a conforté encore l'urgence de ces évolutions, traduite dans les préconisations du rapport sur l'évolution de l'État dans les territoires : « Les propositions qu'elle [la mission] fait [...] n'auraient aucun sens si elles ne s'accompagnaient pas d'une réflexion, à laquelle les acteurs académiques sont prêts, sur des modes de gouvernance du système éducatif adaptés à ses enjeux pédagogiques. Cette réflexion doit partir des besoins des équipes pédagogiques, des écoles et des établissements à qui on ne doit pas donner l'impression d'une réforme technocratique n'intéressant qu'une superstructure très éloignée des réalités » (*Quelle évolution de l'État territorial pour l'Éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche ?* 2015-021, p. 23). Des enjeux pédagogiques qui doivent être rappelés face aux approches de gestion trop souvent exclusives dans les dialogues du même nom.

Toutes ces préconisations, relativement récentes, rejoignent d'ailleurs les constats et recommandations rédigés il y a plus de 25 ans par les membres de la mission *Centrale 2000* (rapport 1993-005). Ils soulignaient déjà le « sentiment d'un foisonnement d'objectifs », « l'abondance et l'hétérogénéité des circulaires » et « l'insuffisante prise en compte des réalités et des spécificités académiques ou locales dans les réflexions nationales » en notant que « la volonté de déconcentrer s'avère contredite par des circulaires prédéterminant les décisions à prendre ou les comportements attendus des échelons intermédiaires » (p. 7-8)¹¹³.

L'équité territoriale demande une administration centrale concentrée sur les territoires, confiante dans leur capacité à co-réguler, avec elle, les effets de la diversité et à adopter localement les meilleures stratégies pour l'aboutissement de priorités nationales clairement énoncées. Cette confiance dans les acteurs locaux et les responsables académiques peut se traduire par une déconcentration et une responsabilisation renforcée, en particulier dans les domaines budgétaire et de ressources humaines avancés dans la charte de déconcentration de 2015 : un mouvement qui permettrait des pilotages mieux adaptés aux diversités de contexte, d'attractivité et d'exercice vécus quotidiennement au sein de nos territoires.

Dans ce domaine, le principe de subsidiarité (réserver à l'échelon supérieur uniquement ce que l'échelon inférieur ne pourrait effectuer que de manière moins efficace), l'obligation de proportionnalité (ne pas excéder ce qui est – strictement – nécessaire à la réalisation des objectifs en évitant une réglementation ou des injonctions trop détaillées) et les modalités de partage

¹¹³ *La volonté d'allègement affichée par la lettre ministérielle de préparation de rentrée 1991 n'avait sans doute pas encore fait effet.*

de compétences (exclusives, partagées et dévolues) réaffirmés par le traité de Lisbonne¹¹⁴ sont des outils efficaces à la révision des modes de fonctionnement entre administration centrale et déconcentrée.

Depuis trente ans, les trois principales vagues de décentralisation, la massification de l'enseignement, les mouvements de déconcentration, la réforme budgétaire, les différents mouvements de modernisation de l'administration ont profondément fait évoluer l'administration déconcentrée et ont renforcé considérablement le rôle et les missions des académies dans un contexte de montée en puissance des territoires.

L'administration centrale doit accompagner ce mouvement général et aider les académies à faire aboutir partout les objectifs institutionnels. Pour ce faire, une évolution de fond s'impose dans les organisations des services centraux et les liens tissés avec les académies. Ces services ne doivent plus se faire face mais se compléter, se prolonger pour agir au plus profond des territoires : de nouvelles modalités d'action qui doivent rapidement faire l'objet d'échanges et de réflexions entre les services centraux et les recteurs.

7. FACILITER ET RENFORCER LES PARTENARIATS LOCAUX

L'objectif d'équité territoriale des politiques éducatives ne peut se limiter à la seule éducation nationale, il convient de revisiter les espaces de coopération.

Les nombreux partenaires associés localement à la mise en œuvre des politiques nationales et à l'accompagnement des élèves et des familles y jouent un rôle essentiel, souvent salué dans les écrits des inspections générales, et les partages de compétences avec les collectivités territoriales ne doivent pas se traduire en séparation de pouvoirs : les collaborations doivent être encouragées et facilitées, alors que les modes de fonctionnement actuels sont souvent dépassés par les évolutions récentes de notre système éducatif.

7.1. Instances de concertation et espaces de collaboration

Les concertations entre partenaires de l'action éducative locale s'organisent au sein d'instances départementales ou régionales, et en tout premier lieu les CDEN et CAEN¹¹⁵, instances lourdes et particulièrement chronophages dont les compétences et modes de représentation doivent être revisités.

Le rapport 2006-054 sur la place et le rôle des IA-DSDEN l'indiquait déjà : « Le CDEN est devenu une instance formelle, tribune plus que lieu de débats,

¹¹⁴ Référence : *fiches explicatives du traité de Lisbonne, Fondation Robert Schuman.*

¹¹⁵ *Conseil départemental et conseil académique de l'éducation nationale.*

reproduisant le plus souvent les travaux du comité technique paritaire départemental, voire le caricaturant dans une enceinte plus large. Il devrait être réformé dans sa composition et ses finalités ». (*La place et le rôle des inspecteurs d'académie et des services départementaux dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'éducation nationale*, 2006-054, p. 60).

Les modalités de représentation au sein de ces instances doivent également être repensées. On citera l'exemple du CAEN actuellement composé de 72 membres¹¹⁶ et dont les débats ne peuvent dans ces conditions représenter une véritable plus-value à ces partenariats.

Le travail de concertation et de réflexion avec les partenaires doit se situer en amont des décisions, sans redondance avec des instances existantes, dans un calendrier propre et sur des compétences exclusives : l'aménagement du territoire, la carte scolaire, les politiques de construction et d'équipement des établissements, les internats, l'offre de formation professionnelle et l'économie locale, l'orientation, l'apprentissage, l'emploi, le numérique, sont autant d'exemples de réflexion commune nécessaire, en amont des prises de décision. Des instances incluant les questions de l'enseignement supérieur et qui se rapprocheraient d'un conseil économique et social de l'éducation de l'enseignement supérieur et de la recherche plus que d'un comité paritaire local.

Pour autant le travail partenarial se mène au quotidien, et reste aujourd'hui trop dépendant de volontés et initiatives personnelles, mais aussi d'organisations très structurées. Fortes d'une responsabilisation accrue, les académies ont trouvé de nouvelles configurations en repensant la distribution des compétences entre les niveaux régional et départemental. Dans le même temps, les collectivités ont endossé de nouvelles compétences. C'est pourquoi des espaces de collaboration doivent être repensés comme interfaces simples et opérationnels, et s'adapter aux nouvelles configurations qui se dessinent, pour rompre avec la rigidité de nos organisations : l'école du socle, la continuité des parcours, la cohérence de l'offre de formation appellent à ces nouveaux espaces, pour réunir, autour des politiques éducatives, toutes les collectivités et acteurs de l'École.

Mais comme l'indiquait le rapport de 2013 sur les internats d'excellence, il est indispensable dans tous ces domaines de « conjuguer impulsion nationale, pilotage académique et concertation avec les collectivités territoriales » (*Modalités d'intégration des internats d'excellence dans une politique renouvelée des internats au service de la réussite éducative des élèves*, 2013-049, p. 44). L'impulsion nationale doit intégrer à ce niveau les modes de concertation préconisés pour l'action locale : une instance nationale de régulation est indispensable à ces échanges. Les actuels CSE et CNESER¹¹⁷ sont exclusivement consultés sur les textes et les réformes ministériels qui régissent leurs domaines respectifs. Au-delà de ces concertations

¹¹⁶ Hors Île-de-France dont le CIEN (conseil interacadémique de l'éducation nationale) compte 78 membres.

¹¹⁷ Conseil supérieur de l'éducation nationale et Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, composés d'une centaine de membres chacun.

réglementaires, des modes d'échange et de collaboration doivent être trouvés au niveau national pour des réflexions et cadrages généraux dans les domaines variés de nos partenariats : le numérique, les internats, l'apprentissage, etc. Tous les domaines déjà cités doivent impliquer les directions et expertises nationales, les représentants des collectivités et des parents d'élèves pour dresser le cadre de travail des organismes locaux. Ces échanges méritent d'être formalisés et systématisés pour garantir des partages de compétences, l'expression des points de vue, et la régulation nationale nécessaires aux mises en œuvre locales.

7.2. Coopérations interservices : cohérence dans la mise en œuvre des politiques ministérielles

Avec le redécoupage des régions, la réforme régionale de 2015 a emporté de nouvelles organisations des services d'État dans les territoires. Cette nouvelle configuration des partenaires interministériels des services éducatifs a impliqué de nouvelles interfaces et fait évoluer les modes de travail entre les services. Ces évolutions majeures doivent intégrer de nouvelles modalités de collaboration dans les nombreux domaines de coopération qu'elles recouvrent (politique de la ville, culture, santé, social, emploi, sport, justice, etc.), qui sont autant de thématiques qui demandent des collaborations expertes et représentent localement des intersections de politiques ministérielles dont la mise en œuvre peut s'avérer complexe.

Le rapport de 2003 sur les politiques locales interministérielles le soulignait dans ses recommandations qui visaient le renforcement de la cohérence des interventions et recherchaient la simplification du travail administratif, mais surtout encourageait à la réflexion sur des modalités de travail collectif : « Susciter, dans chaque département, sur le thème "L'éducation, ses territoires, ses partenaires", une réflexion sur la place et le rôle de l'École dans ces politiques éducatives locales, la pratique du partenariat et les moyens d'en accroître l'efficacité » (*Les politiques éducatives locales à caractère interministériel*, 2003-004, p. 60). Une recommandation qui était reprise pour le niveau national s'agissant de l'action de l'État dans les zones les plus isolées : « Proposer, au niveau national, la création d'une instance de réflexion interministérielle associant des élus représentant les différentes collectivités territoriales, dont les travaux pourraient concerner prioritairement les conditions à créer pour une meilleure prise en charge de l'action éducative destinée aux collégiens et l'élimination progressive des "zones grises" » (*Ibid.*, p. 66).

Ces modalités de travail interministériel méritent une attention particulière alors que les services déconcentrés de l'État représentent un potentiel particulièrement important et des expertises complémentaires pour trouver les voies de l'équité dans les territoires.

CONCLUSION

Administration, gestion, et modalités d'action

Les grandes étapes de transformation des organisations administratives et de gestion ont profondément marqué l'institution depuis le début des années quatre-vingt. Les questions liées aux répartitions de compétences, aux positionnements institutionnels, à la rationalisation de la gestion, ont souvent primé et devancé les modalités d'action aussi bien avec les partenaires de l'école que pour l'accompagnement pédagogique. Elles ont même structuré des modes de pilotage alors que se forgeaient des réformes de fond qui se sont dispersées dans des organisations figées et juxtaposées, complexifiant ainsi les articulations nécessaires à l'accompagnement du parcours des élèves.

Sans doute cette situation relève-t-elle d'une conception globale des trois domaines de responsabilité dévolus aux services déconcentrés : administration générale, gestion, et modalités d'action. Trois domaines dont les organisations doivent être dissociées, et cependant articulées. Les initiatives prises dans ce sens dans les académies à la faveur du décret de 2012 l'ont démontré : les niveaux d'administration générale peuvent être dissociés des niveaux de gestion, et la création de plateformes de gestion interdépartementales – voire interacadémiques – fut le premier signe d'avancées efficaces dans ce cadre. Elles ne peuvent d'ailleurs être complètement abouties que si lesdites plates-formes, renforcées dans leurs expertises, transmettent aux autorités dont elles relèvent tous les éléments nécessaires à l'administration générale du système et aux actions qui s'ensuivront : rapports et analyses d'activités sont autant d'éléments utiles à la compréhension du territoire et des éléments qui le composent.

De la même façon, les organisations administratives qui structurent les responsabilités locales ne doivent pas faire obstacle à une action pédagogique et partenariale fluide, articulée et cohérente autour du parcours de l'élève : on donnera ici pour exemple le premier et le second degrés qui, s'ils sont budgétairement et administrativement distincts, ne formeront l'école du socle qu'à cette condition. Là encore, le travail de fond mené en intercatégoriel devra permettre de passer de l'enfermement structurel à l'accompagnement des élèves et des familles, au-delà des seuls aspects budgétaires ou organisationnels. On dira ici une fois de plus que le projet précède et structure le budget et les organisations, et que les plans d'action sont partagés entre tous et pour l'utilisateur.

Administration, gestion et action de terrain se partagent entre les cadres de l'institution, en collaboration étroite avec leurs partenaires. Dans notre institution, ces trois domaines relèvent d'une autorité unique au niveau académique (le recteur), départemental (l'IA-DASEN) et de l'établissement (le chef d'établissement). Chacun de ces niveaux dispose aujourd'hui des moyens utiles à la mise en place d'organisations, de partenariats et d'actions innovants et efficaces, en appui à une animation pédagogique renforcée. Les récentes régions pluri-académiques ont travaillé dans cet esprit, les organisations académiques sont régulièrement repensées et adaptées, les

réseaux d'établissement et les circonscriptions évoluent dans le même sens : un mouvement qui doit être encouragé et intégré aussi bien localement que par les services centraux.

La ressource humaine facteur d'équité

La prise de conscience du territoire

La question de l'équité des usagers dans la diversité des territoires ne peut pas se limiter à une réflexion générale alors que des contextes géographiques, sociaux, économiques ou le défaut d'attractivité d'un secteur empêcheraient l'accès des jeunes au savoir et l'intégration dans la société civile.

Cette question doit impérativement être partagée par l'ensemble des cadres de notre système, comme la prise de conscience de leur rôle et de leur responsabilité collective dans sa résolution.

Les modalités actuelles de nomination et d'affectation cantonnent les personnels d'encadrement dans un établissement, un service ou une école avec l'académie comme seule référence territoriale. Il est cependant essentiel de faire prendre conscience à chaque personnel d'encadrement qu'au-delà de son point d'affectation il agit sur un « territoire » particulier, assise du service, de l'établissement de la circonscription ou de l'école dans laquelle il prend ses responsabilités. Les cadres de notre institution ne sont pas affectés sur une structure pour la défendre ou la fortifier envers et contre les autres. La principale responsabilité qu'ils endossent est celle de la qualité des services rendus aux usagers, élèves, étudiants et familles qui s'y trouvent. Un service qui vise la qualité des parcours scolaires, quelles qu'en soient les destinations géographiques, et qui suppose la prise de conscience du « territoire élargi », qui environne le lieu d'affectation.

L'équité territoriale ne se décrète pas. Les outils de discrimination positive qu'elle suppose ne peuvent être la solution unique, réduite à des répartitions de moyens proportionnées et à des accompagnements organisés. Elle doit aussi relever d'une solidarité territoriale qui favorise les échanges et réduit les déterminismes territoriaux et sociaux. Chaque responsable, chaque cadre de l'institution, doit avoir conscience de son rôle au-delà de son service ou établissement d'affectation, sur le « territoire élargi » directement impacté par son action. Les réseaux sont la traduction de ces solidarités de terrain et les formations aux métiers de l'encadrement doivent l'inclure. La responsabilité d'un cadre inclut la qualité des relations et coopérations avec son environnement et la construction solidaire d'une offre de parcours aux élèves. Le cadre est affecté en responsabilité en établissement ou dans un service, et il est de fait missionné en co-responsabilité d'un territoire. La démarche n'est pas uniquement symbolique, elle doit lutter contre les concurrences et valoriser le travail en réseau.

Équité des territoires et répartition de la ressource humaine

Alors que les revendications premières des élus ont longtemps été celles des moyens attribués au fonctionnement des structures éducatives et

pédagogiques, les dernières années ont démontré que la première richesse déléguée aux établissements et aux écoles est celle de la ressource humaine.

Ainsi, les difficultés marquées de certaines académies ou départements pour couvrir les emplois qui leur étaient délégués sont à juste titre devenues le nouveau cheval de bataille des acteurs du système pour juguler le manque d'attractivité inquiétant de certains territoires. La question est du ressort même du ministère de l'éducation nationale. Elle est sans nul doute le premier défi qu'il doit relever s'agissant d'équité territoriale.

Le rapport de 2015 sur les mouvements académiques et départementaux l'abordait largement en préconisant des stratégies locales et de « laisser des marges de manœuvre aux départements pour définir une politique RH adaptée à leur territoire », mais aussi en recommandant un « accompagnement pédagogique, et surtout social des jeunes enseignants (logement, transport, etc.) de nature à favoriser leur installation et leur stabilité » (*Les mouvements académiques et départementaux comme outils de gestion des ressources humaines*, 2015-067, p. 60 et 46). Là encore, les partenariats avec les collectivités et les collaborations étroites avec les services d'État doivent favoriser cet accompagnement : des innovations locales à trouver, dans le cadre de politiques interministérielles et de réflexions partenariales nationales, qui peuvent réellement « changer la donne » des territoires. Dans le même temps, des solutions durables doivent être trouvées pour maintenir et fidéliser des personnels contractuels qui se sont engagés dans les zones les plus reculées et les moins attractives, en particulier en Outre-mer, et permettre un face à face pédagogique dans des conditions souvent difficiles.

La mobilité de l'encadrement

Comme nous l'avons vu plus haut, la première richesse de l'institution est sa ressource humaine. Dans un ministère où l'essentiel de la dépense est représenté par la masse salariale, cette affirmation n'est pas une donnée financière mais plutôt la conviction que les engagements individuels et collectifs sont dans tous les domaines le ciment des politiques nationales.

Pour autant, la division guette à force d'ignorances, de malentendus et d'enfermement. La mobilité des cadres doit être renforcée pour permettre une meilleure connaissance des contextes et modes de pilotage à chacun des niveaux du système. Cependant, force est de constater que ces mobilités font encore exception : alors que quelques-uns résistent pour se cantonner à un même environnement tout au long de leur carrière, certains tentent la périlleuse aventure qui mène des services centraux aux académies ou d'autres visent pour tout objectif une affectation – aller simple la plupart du temps – vers les services centraux. De la même façon, les territoires les plus en difficulté sont les moins attractifs et y exercer relèverait parfois de la pénalité. Ces situations ne doivent plus relever de l'exception mais s'intégrer dans des parcours professionnels construits, avec de véritables partages d'expertises et le renforcement de la connaissance de l'ensemble du système éducatif.

L'équité territoriale ne peut se construire qu'avec la connaissance et surtout la pratique des contextes qui y président, qu'ils soient en administration centrale

ou « sur le terrain ». La mobilité de l'encadrement doit y aider, et les parcours professionnels intégrer plus systématiquement les administrations centrales et déconcentrées de tous les ministères.

Les politiques nationales s'appliquent dans des territoires variés, parfois isolés, plus ou moins favorisés, et par là même, plus ou moins attractifs. Les partages de compétences découlant des différentes vagues de décentralisation ont pu accentuer ces différences avec des politiques locales dont les priorités et les moyens peuvent largement différer.

Les organisations, modes de pilotage et pratiques professionnelles ne doivent pas ajouter à ces différences, mais permettre de les atténuer pour viser un service équitable à l'utilisateur, des parcours choisis et des ambitions récompensées.

ANNEXE – RAPPORTS CITÉS

Conséquences des mesures d'assouplissement de la carte scolaire après 2007, 2013-037

Décentralisation et projet d'établissement, 2000-036

Élaboration d'un cadre de référence pour les partenariats avec les associations complémentaires de l'École, 2011-085

Élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR - 2011-2012, 2012-076

Évaluation de l'enseignement dans l'académie d'Aix-Marseille, 2006-041

Évaluation de l'enseignement dans l'académie d'Orléans-Tours, 2001-051

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Besançon, 2004-005

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Caen, 2004-007

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Clermont-Ferrand, 2004-010

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Créteil, 2003-001

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Dijon, 2004-132

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Lille, 2006-052

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nancy-Metz, 2005-07-110

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nantes, 2003-010

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Nice, 2002-053

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Poitiers, 2001-050

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Reims, 2004-147

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Rennes, 2000-047

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Rouen, 2005-124

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Strasbourg, 2006-060

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Toulouse, 2004-135

Évaluation de l'enseignement dans l'académie de Versailles, 2005-092

Évaluation des partenariats entre le monde éducatif et le monde économique en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, 2015-028

Évaluation des préfigurations du Service public régional d'orientation, 2015-036

Évolution des cartes de formation professionnelles et technologiques à la rentrée 2013, 2013-088

Expérimentation de la mise en œuvre de la LOLF du 1^{er} août 2001 dans l'enseignement supérieur, 2006-001

Expertise sur la continuité pédagogique entre l'école et le collège, 2016-040

L'analyse des mécanismes de prise de décision dans la maîtrise des cartes de formation, 2000-007

L'autonomie de l'EPLÉ – Relations entre autorité académique et établissement scolaire, 2001-047

L'École et les réseaux numériques, 2002-035

L'EPLÉ et ses missions, 2006-100

L'évolution du réseau des écoles primaires, 2003-028

L'expérimentation de la LOLF dans les académies de Bordeaux et de Rennes, 2005-022

L'internat scolaire public – Les leçons du terrain – Bilan d'une première approche, 2002-042

La carte de l'enseignement professionnel, 2006-027

La mise en œuvre du programme CLAIR – Année scolaire 2010-2011, 2011-069

La prise en compte des classements internationaux dans les politiques de site, 2017-036

La qualité de la fonction comptable en EPLÉ : à la croisée des chemins, 2012-005

La réorganisation des services académiques, 2009-045

L'analyse des mécanismes de prise de décision dans la maîtrise des cartes de formation, 2000-007

Le dispositif d'enseignement et de formation du pays de Haute-Corrèze, 2005-108

Le plan « Un collégien Un ordinateur portable » dans le département des Landes, 2012-148

Le plan École numérique rurale, 2011-073

Le service public de l'orientation – État des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation, 2013-008

Le système éducatif dans l'académie de la Guadeloupe : bilan et perspectives, 2003-008

Le travail des élèves en dehors de la classe – État des lieux et conditions d'efficacité, 2008-086

Les académies sous le regard des inspections générales – Bilan des dix premières évaluations de l'enseignement en académie, 2003-022

Les bassins d'éducation et de formation – Quelle plus-value pour le service public, 2003-038

Les contrats d'objectif conclus entre les établissements scolaires et les autorités académiques, 2009-068

Les cordées de la réussite à l'épreuve de leur généralisation, 2011-084

Les effets de la mise en œuvre du décret 2012-16 du 5 janvier 2012 relatif à l'organisation académique, 2013-060

Les modalités de la scolarisation des élèves non-francophones nouvellement arrivés en France, 2002-029

Les mouvements académiques et départementaux comme outils de gestion des ressources humaines, 2015-067

Les mutualisations entre établissements, 2003-077

Les nouvelles dispositions de la carte scolaire, 2007-094

Les politiques éducatives locales à caractère interministériel, 2003-004

Les tâches des inspecteurs territoriaux, 2000-011

Mise en place des pôles de recherche et d'enseignement supérieur, 2007-079

Mission Centrale 2000, 1993-005

Mission d'identification, de recensement et d'évaluation des réseaux et référents métiers au sein du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2016-082

Modalités d'intégration des internats d'excellence dans une politique renouvelée des internats au service de la réussite éducative des élèves, 2013-049

Organisation pédagogique des circonscriptions de l'enseignement primaire, 2003-034

Petites et moyennes universités, 2016-075

Pilotage académique de l'éducation prioritaire, 2016-058

Pilotage du système éducatif dans les académies à l'épreuve de la LOLF, 2006-085

Pilotage et cohérence de la carte des langues, 2005-019

Pilotage et fonctionnement de la circonscription du 1^{er} degré, 2015-025

Place et rôle des IA-DSEN dans l'administration, le pilotage et l'animation de l'éducation nationale, 2006-054

Pôles de proximité et réseaux territoriaux d'enseignement supérieur, 2011-123

Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et reconfiguration des sites universitaires, 2010-014

Pour une nouvelle dynamique du système éducatif en zone rurale isolée, juillet 1998

Quelle évolution de l'État territorial pour l'Éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche, 2015-021

Rapport annuel 2006 – Pour une École plus juste et plus équitable, 2006

Rapport annuel 2015 – L'innovation et l'expérimentation et leurs incidences sur l'évolution du système éducatif, décembre 2016

Recherche et Territoires, 2005-103

Réflexion sur le rapprochement entre DGESIP et DGRI, 2016-099

Rôle et positionnement des inspecteurs du second degré en académie, 2016-070

Simplification des instruments de coordination territoriale et articulation avec les initiatives d'excellence, 2016-072

Suivi de la mise en œuvre du plan DUNE, 2012-08

▣ **Conception graphique :**

Couverture : Délégation à la communication

Bureau de la création graphique et de la production multimédia

▣ **Intérieur :** Pôle rapports - IGEN-IGAENR

▣ **Impression :** MEN

▣ **ISSN :** 1772-8363

▣ **ISBN :** 978-2-11-152103-2



igen | Inspection générale
de l'Éducation nationale

igaenr | Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

