

Jean-Pierre Obin

LES ETABLISSEMENTS SCOLAIRES ENTRE DECENTRALISATION ET DECONCENTRATION

(Article pour *Administration et éducation* n°2,1992)

L'histoire des établissements scolaires fait apparaître que depuis le 18^{ème} siècle leur évolution a été marquée par la dialectique du pilotage centralisé et de l'autonomie locale¹. Pour reprendre des catégories dues à B. GIROD DE L'AIN², que l'on adapte et complète ici, on pourrait voir à l'oeuvre, dans les modes de régulation du système éducatif, deux logiques centrales et quatre logiques locales.

Le "central d'ordre" est celui qui prévalait dans les collèges congréganistes de l'Ancien Régime : la direction de l'ordre religieux s'y exerçait davantage de manière morale que normative. L'adhésion forte à des valeurs communes y laissait en effet la place à une très large responsabilité pédagogique et organisationnelle locale.

Le "central de règlements", institué par Napoléon avec la création des lycées impériaux, tend à substituer la lettre à l'esprit, et le contrôle à l'autonomie, en instituant notamment des programmes nationaux.

Le "local de communauté" s'appuie sur l'existence d'une "communauté éducative", unie autour d'une utopie, ou de références culturelles ou de valeurs partagées. On peut en voir des illustrations dans les collèges religieux, bien entendu, mais également dans certains lycées techniques centrés sur une branche professionnelle (lycées agricoles, de l'automobile, etc.), ou encore "lycées du futur" conçus autour d'une image idéalisée des nouvelles technologies de la communication.

Le "local de concurrence", étudié par BALLION³, repose sur une régulation opérée par la demande de formation des familles : en introduisant dans le service public certains mécanismes du marché, ses défenseurs en attendent des ajustements des établissements autour de complémentarités fonctionnelles, l'augmentation de leur efficacité par la stimulation de la compétition, ainsi, sans doute, qu'un certain retour à une ségrégation pédagogique, et donc sociale.

Le "local d'intervention" est caractérisé par le partage des compétences ou par la pluralité des tutelles exercées sur l'établissement scolaire. La complémentarité des initiatives et des financements, voire la résolution de conflits noués dans des zones d'incertitude juridique, l'exercice du partenariat et de la négociation, doivent entraîner collèges et surtout lycées à mieux s'adapter aux exigences locales. On en verra un exemple dans l'étude de la 3^{ème} partie.

¹ GERBOD (P), "La vie quotidienne dans les lycées et collèges au 19^{ème} siècle", Hachette, 1968.

² GIROD DE L'AIN (B), "Le central, le local et l'établissement", actes du colloque d'octobre 1989 sur l'établissement, AESCE et Nathan, 1990.

³ BALLION (R), "La bonne école", Hatier, 1991.

Enfin, le "local d'organisation" tend à fonder les régulations sur un mode d'organisation - le projet d'établissement - susceptible de concilier et d'articuler, à travers l'élaboration d'une politique associant l'ensemble des acteurs, usagers et partenaires, les objectifs nationaux et les attentes locales.

Dans ce contexte, la présente étude vise à apporter des éléments de réponse à deux questions :

- vers quelles formes de régulations entre le central et le local peut évoluer le système éducatif ?
- quelles conséquences peuvent avoir ces évolutions sur le devenir et la nature des projets d'établissement ?

Ces deux questions apparaissent liées. En effet, les projets d'établissement ont été introduits par Alain Savary dans les collèges par des circulaires de décembre 1982 et d'avril 1983. Le principe du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités sur les établissements scolaires figure quant à lui dans la loi de décentralisation de juillet 1983. Cette simultanéité n'a rien de fortuit : depuis de nombreuses années, les responsables politiques et les gestionnaires du système éducatif réfléchissaient en effet à la manière d'utiliser le niveau de l'établissement pour tenter de dépasser les blocages d'un système jugé trop lourd et centralisé, et aussi largement bureaucratisé, afin de l'adapter aux évolutions accélérées de la société (Colloque d'Amiens : 1968 ; Rapport Joxe : 1972 ; Rapport Barre-Boursin : 1973)

De fait, depuis 1983, deux leviers complémentaires ont été utilisés pour réduire une centralisation des pouvoirs jugée excessive et préjudiciable aux évolutions du système : la décentralisation et la déconcentration. On sait que le premier consiste à transférer certaines responsabilités - initiatives, financements, contrôles - aux collectivités et aux élus locaux, tandis que le second revient à confier des attributions accrues aux représentants régionaux et locaux de l'Etat.

Ces deux aspects de la politique menée depuis dix ans dans la fonction publique entretiennent entre eux, pour ce qui concerne l'Education nationale, des rapports ambigus, évolutifs et encore non stabilisés. On peut penser que les prochaines échéances, notamment électorales, relanceront le débat sur la manière de continuer à desserrer un corset jacobin qui contraint encore fortement la vieille dame de la rue de Grenelle. D'autant plus qu'une récente étude semble marquer les limites d'une complémentarité harmonieuse, et l'existence de réelles contradictions entre décentralisation et déconcentration. La notion de projet d'établissement, quant à elle, se précise et s'enrichit de ces évolutions, comme le montre l'exemple des événements récents dont la région Rhône-Alpes a été le théâtre.

1. Un équilibre fragile et provisoire

1.1. La décentralisation

La loi du 22 Juillet 1983, complétée par celle du 25 Janvier 1985, confie aux départements (pour les collèges) et aux régions (pour les lycées) l'initiative et le financement de la construction, ainsi que la charge de l'entretien et du fonctionnement des établissements du second degré. La séparation s'est faite schématiquement sur le principe : aux collectivités la charge des ressources matérielles, à l'Etat la définition des objectifs et les normes, leur contrôle et leur évaluation, ainsi que le financement et la gestion des ressources humaines.

Cette division du travail n'est cependant pas aussi nette qu'il peut y paraître à première vue, et la frontière est marquée par quelques zones au bornage encore imprécis. Ainsi, les régions sont responsables des schémas prévisionnels des formations, professionnelles et initiales. Ces études, qui permettent en principe la planification des efforts territoriaux, impliquent inéluctablement des choix et des priorités quant aux niveaux et aux contenus des formations. Pourtant l'Etat continue de gérer, en toute responsabilité, la "carte scolaire", c'est-à-dire l'ouverture et la fermeture des "sections" (filiales) et des "divisions" (classes) ainsi que l'affectation des moyens humains nécessaires à leur fonctionnement.

De fait, les situations observées sont le plus souvent marquées par une collaboration entre services pour assurer la cohérence des investissements. Mais la disparité est très grande quant à l'équilibre des pouvoirs. D'abord la force planificatrice - voire la volonté programmatrice - est inégale d'un schéma régional à l'autre. Beaucoup, rédigés en 1985 alors que les régions avaient encore peu d'expérience et de moyens, sont restés des catalogues formels d'intentions assez générales, ou portent la trace d'intérêts locaux tellement contradictoires qu'ils se neutralisent. D'autres encore, ont été rédigés par, ou à l'aide, des services académiques, ou d'anciens responsables de ces services. Enfin, certains portent la trace d'une volonté régionale autonome, par rapport à laquelle les services de l'Etat doivent ou devront s'ajuster. Cette marque est de plus en plus présente dans les actualisations récentes.

Autre zone frontière imprécise : les équipements pédagogiques. Leur financement est en principe du ressort des collectivités, mais l'Etat y contribue cependant dès lors qu'ils sont nécessités par les changements des programmes dont il prend l'initiative. C'est bien entendu le cas pour les enseignements techniques, dont les programmes sont revus en principe tous les 5 ans (loi de décembre 1985). Cette disposition - assez ambiguë dans sa rédaction - a donné lieu à des interprétations divergentes d'une collectivité à l'autre. De fait, aujourd'hui, les investissements pédagogiques se répartissent à peu près également entre les collectivités, l'Etat, et les entreprises par le biais de la taxe d'apprentissage. L'évolution marque néanmoins un désengagement relatif de l'Etat au profit de ses partenaires, surtout régionaux (Cf. schéma 1).

Enfin, les contrats de plan Etat région, prévus pour permettre le développement de projets communs par un financement conjoint, n'ont pu profiter, pour l'Education nationale, qu'aux seuls régions et territoires d'outre-mer, pour soutenir leurs efforts de construction ou de réhabilitation des établissements scolaires.

1.2. La déconcentration

Pour ce qui concerne les responsabilités conservées par l'Etat, les établissements scolaires ont reçu, dans le cadre du décret du 30 août 1985 créant les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), une "autonomie" qui porte sur huit domaines précisément énumérés :

- l'organisation pédagogique (classes, groupes...) ;
- l'emploi des moyens (dotation horaire globale d'enseignement...) ;
- l'organisation du temps et de la vie scolaires ;
- l'orientation et l'insertion sociale et professionnelle des élèves ;
- les formations complémentaires et la formation continue des adultes ;
- l'ouverture sur l'environnement ;
- des compléments éventuels aux programmes nationaux ;
- les actions éducatives.

Ce décret a été modifié le 31 octobre 1990, afin de prendre notamment en compte l'obligation faite aux établissements, par la loi d'orientation de juillet 1989, d'élaborer un projet. Il stipule dorénavant que ce

projet "assure la cohérence des différentes activités de l'établissement". L'expression retenue lève une ambiguïté de la loi d'orientation du 10 juillet 1989, dont certaines formulations ne faisaient pas toujours apparaître clairement un caractère global et unitaire pour le projet d'établissement. Ainsi, si l'article 18 de la loi précise bien que la finalité de ce projet est de "définir les modalités particulières de mise en oeuvre des objectifs et programmes nationaux", le rapport annexé à cette loi conçoit quant à lui le projet d'établissement comme l'agrégation au noyau dur du "projet pédagogique" - élaboré avec les enseignants et les conseillers d'éducation - de certains "éléments" périphériques pour lesquels pourront être requis la "participation" de l'ensemble de la "communauté éducative" et des "partenaires de l'école". On mesure derrière ces formulations balancées, l'importance de considérations tactiques dues aux réserves de certains syndicats d'enseignants.

Le décret de 1985 modifié, ne reprend donc pas ces hésitations (dont la circulaire ministérielle du 17 mai 1990 n'est, de son côté, pas exempte) : l'article 1 donne une définition élargie des secteurs de responsabilité de l'établissement ; dans l'article 2 le projet devient clairement l'expression globale de la politique de l'établissement.

Ainsi, par différence, on peut faire la liste des responsabilités qui restent confiées aux échelons supérieurs de l'Etat (administration centrale, services académiques) :

- * la définition des finalités et des objectifs généraux ;
- * la définition de normes concernant les contenus et les horaires d'enseignement ;
- * le contrôle et l'évaluation ;
- * la gestion et la répartition des ressources humaines ;
- * le suivi et l'aide technique (communication, formation, animation).

1.3. Quels enjeux pour l'avenir ?

Ce sont bien évidemment ces derniers domaines de compétence, encore centralisés ou semi centralisés, qui sont les enjeux d'une future répartition nouvelle des pouvoirs, au profit des collectivités ou des échelons déconcentrés de l'Etat (services académiques et établissements).

Sans omettre de mentionner des groupes archéo-centralisateurs, qui apparaissent davantage attachés à des principes idéologiques ou à des intérêts corporatifs que soucieux de prendre en compte les difficultés réelles de fonctionnement du système éducatif, le débat principal, pas toujours très clair ni précis, pourrait se nouer demain entre "décentralisateurs" soucieux de donner des pouvoirs accrus aux collectivités, et principalement aux régions, et "déconcentrateurs" partisans de développer les responsabilités des établissements.

Certains des domaines précités semblent néanmoins faire l'objet d'un accord à peu près général.

Ainsi en est-il de la définition des finalités qui devrait rester du ressort de la loi, et donc du parlement. Par ailleurs, la gestion des personnels apparaît comme un fardeau dont les collectivités ne semblent pas aujourd'hui soucieuses de s'encombrer. Mais le niveau - et la nature - de cette gestion sont en débat. La création des IUFM peut apparaître à cet égard comme un premier pas vers un recrutement et une gestion déconcentrés des professeurs au niveau de l'académie. Certains envisagent même de confier au chef d'établissement un pouvoir d'initiative ou de contrôle, non sur les recrutements, mais sur les affectations, par le biais de "profils de postes", qui existent déjà - souvent contrôlés par l'inspection générale - dans divers domaines dont les classes post-baccalauréat. Les mesures annoncées par le ministre de l'éducation nationale lors du débat sur le budget de 1992 à l'assemblée nationale vont dans

ce sens : déconcentration de la gestion des professeurs certifiés au niveau académique et recrutement des intervenants extérieurs par les chefs d'établissement.

Enfin, le suivi et l'aide technique sont, dans leur majeure partie, assurés par des services rectoraux (CSAIO, MAFPEN, CRDP...), dans des conditions qui ne semblent pas susciter les critiques, ni la concupiscence, des collectivités (sauf, peut-être, concernant certains CDDP largement subventionnés par des départements).

Les enjeux essentiels pourraient donc porter sur les objectifs, les contenus et les programmes d'enseignement, sur l'orientation des élèves, ainsi que sur l'évaluation générale des établissements. Les tenants de la décentralisation (comme l'association nationale des élus régionaux, l'ANER) souhaiteraient pouvoir "briser le carcan" des diplômes nationaux, en commençant par l'enseignement technique, afin d'aboutir à une pleine responsabilité des régions sur l'implantation et le contenu des formations, en quelque sorte sur le modèle du fonctionnement de la formation professionnelle.

Les partisans de la déconcentration redoutent quant à eux la présence, dans le cheval de Troie régional, des puissants bataillons des branches professionnelles patronales, par nature porteuses d'intérêts trop particuliers. Ils envisageraient plutôt de confier des responsabilités nouvelles aux établissements scolaires, en matière de contenus enseignés, même si certains devraient être négociés entre les lycées et les secteurs professionnels (CAP notamment, dont 30% des contenus professionnels doivent être "adaptés aux besoins locaux" selon les décisions du conseil des ministres du 25 septembre 1991). C'est cette direction que semble emprunter pour l'instant la "rénovation des lycées", avec la création de "modules d'enseignement" qui entament le sacro-saint monopole central sur les programmes et les horaires.

1.4. Des contradictions entre décentralisation et déconcentration ?

Un récent rapport de l'OCDE (CERI) apporte sur cette question un nouvel éclairage⁴.

Les experts de l'OCDE remarquent en effet une corrélation "surprenante", selon les pays, entre la faiblesse de la décentralisation et l'importance des pouvoirs de l'établissement (Pays-Bas, France, Portugal). Inversement, les pays les plus décentralisés sont ceux où les établissements ont le moins d'initiative (USA, Suisse, Belgique flamande). Cette constatation est moins étonnante qu'il n'y paraît. On conçoit bien en effet qu'une autorité locale très décentralisée peut difficilement s'accommoder du pouvoir fort d'un établissement situé à un niveau territorial proche, alors qu'un Etat étendu et puissant peut plus facilement, sans entrer en concurrence avec eux, accorder des pouvoirs réels à ses représentants locaux.

La fin des centralismes jacobin et ferriste semble donc se jouer entre les deux branches d'une alternative. Jusqu'ici complémentaires - au fond tant que le "noyau dur" de l'enseignement n'était pas touché - décentralisation et déconcentration risquent demain d'entrer en contradiction et de nécessiter des choix. Devant ces choix, les camps en présence n'apparaissent encore ni complètement définis, ni entièrement figés. Les conséquences en seront déterminantes quant au degré de responsabilité et à la marge d'autonomie des établissements scolaires, c'est à dire sur la nature des projets d'établissement dont cette autonomie constitue le champ.

⁴ OCDE-CERI, "caractéristiques des systèmes et des établissements d'enseignement", DEP-MEN, septembre 1991

Nul doute que si la logique déconcentratrice l'emportait, et si les établissements se voyaient confier de nouvelles responsabilités, en particulier dans le domaine fondamental des contenus de l'enseignement, alors la nature des projets d'établissement basculerait certainement vers une pente qui pourrait en faire durablement des instruments de planification et de gestion de politiques éducatives, articulant orientations nationales et préoccupations locales. A l'inverse, si la logique de la décentralisation prédominait, les ambiguïtés actuelles des projets - organisation de domaines marginaux ou élaboration d'une politique globale ? - ne seraient sans doute pas levées.

La situation actuelle, définie par le décret de 1985 modifié en 1990, constitue-t-elle donc un palier stable ou une brève transition avant le transfert vers les collectivités ou les établissements scolaires d'autres responsabilités touchant cette fois-ci les contenus enseignés ?

Les conjectures sur ce sujet peuvent être éclairées par deux analyses:

- * celle de l'état des rapports de force, c'est-à-dire l'étude des montants et du rythme des évolutions des financements éducatifs ;

- * celle de la récente escarmouche dont la région Rhône-Alpes a été le théâtre, et qui préfigure sans doute certaines batailles à venir.

2. L'état des forces en présence : réalité et évolution des financements

L'Etat, bien que délesté à partir du budget de 1986 des dépenses concernant la logistique du second degré, la formation professionnelle et l'apprentissage, reste, et de loin, le principal "financeur initial" des dépenses éducatives. Ainsi, entre 1980 et 1990, sa part n'a régressé que de 2,5 points, passant de 69 à 66,5% de la dépense éducative de la nation, essentiellement au bénéfice des collectivités territoriales, comme l'indique le schéma 2.

Une autre présentation montre que ces mêmes collectivités sont passées de la prise en charge de 15,7% en 1982 à 18,1% en 1990 du "financement final" de la dépense éducative. A titre d'illustration, le tableau 3 montre l'évolution des dépenses d'investissement entre 1984 et 1990.

Il peut être également intéressant d'observer l'évolution des répartitions internes des dépenses entre collectivités (tableau 4). On y constate que si les régions gardent encore la part la plus faible du financement, leurs dépenses ont augmenté de 72 % en deux ans, alors que celles des communes et des départements ne progressaient respectivement que de 11 % et 42 % pendant la même période. Plus significatif encore, sur quatre exercices budgétaires (1987-1991), l'augmentation moyenne des dépenses éducatives régionales a été de 40% l'an !

En 1988, la structure interne de ces dépenses s'établissait comme l'indique le schéma 5.

On sait que le transfert de compétences de 1986 s'est traduit par le versement aux régions de deux enveloppes financières :

- une dotation de fonctionnement, incluse dans la dotation globale de décentralisation (DGD), qui représente 3 milliards de francs en 1990

- une dotation d'investissement : la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES), qui s'est montée à 2,3 milliards de francs en 1990.

Mais ces transferts ne représentent aujourd'hui plus que le tiers des 15,5 milliards de francs que les régions consacrent à l'éducation. Cet effort régional est imputable essentiellement, comme le montre le tableau 6, aux postes d'activité relatifs aux investissements concernant les lycées, qui progresse de 788 %, et les lycées professionnels, qui n'augmente "que" de 211%.

Cependant, malgré des progressions budgétaires remarquables pour assurer le relais de l'Etat dans la construction, l'entretien et le fonctionnement des établissements scolaires, les collectivités ne mobilisent qu'une part encore très minoritaire de l'effort national d'éducation et de formation : en 1990, le financement des collectivités ne représentait encore que le quart de celui de l'Etat. Au demeurant, ses progrès sont imputables principalement aux régions, mais ne représentent globalement qu'un transfert de 2 à 3 points à l'intérieur de la dépense éducative.

Munis de ces quelques repères, on peut tenter de cerner plus objectivement le sens des événements qui ont agité au printemps 1991 les académies de Lyon et de Grenoble.

3. L'"affaire" de la Région Rhône-Alpes : une escarmouche qui annonce les batailles à venir

3.1. Les faits

Le plan soumis par son président Charles Millon à la délibération du Conseil Régional Rhône-Alpes du 19 avril 1991 comportait quatre volets :

- * L'amélioration du dispositif d'orientation scolaire et professionnelle des élèves ;
- * Le développement des formations en alternance ;
- * Un programme de construction portant sur le cadre de vie : bureaux et salles pour les professeurs ; salles d'études, foyers et résidences pour les lycéens ;
- * Un financement d'heures supplémentaires pour des professeurs ou des "jeunes diplômés", afin d'encadrer des études dirigées, des répétitions et du "tutorat".

Ce dernier volet est présenté, lors du très médiatique lancement de l'opération par son président, comme "faisant sortir la région de ses attributions légales", "anticipant sur la nécessaire évolution du cadre législatif actuel" et devant intervenir "dans le cadre de projets d'établissement".

En tout, les 200 MF de mesures nouvelles ainsi prévues, viennent s'ajouter au milliard et demi que la région consacre déjà aux lycées. Une campagne de communication se développe alors dans deux directions complémentaires : les élus et le grand public.

Les élus sont invités à s'exprimer le 22 juin lors d'un "référendum" sur les propositions du conseil régional. Cette consultation connaît un succès relatif (27 % de participation). Si les groupes RPR et UDF appellent à voter oui, les communistes dénoncent une "mystification", les socialistes une "mascarade", tandis que le front national voit dans le projet une "fausse bonne idée". L'opposition, quoi qu'il en soit, appelle à la boycotter.

Le second volet de la campagne est dirigé vers le grand public et se développe sur le thème du "permis de réussir", illustré par des images et des métaphores issues du code de la route. La population est également appelée à voter par correspondance. A la liste des propositions présentées au conseil

régional est ajouté, en premier item du bulletin de vote, une formulation intéressante pour notre propos : les citoyens sont, en effet, appelés à se prononcer sur l'opportunité de "passer d'un système centralisé et uniformisateur à une plus large autonomie des établissements scolaires".

Parallèlement une brochure est largement diffusée faisant apparaître une présentation assez tendancieuse des efforts respectifs de la région et de l'Etat : on y omet, en effet, dans la présentation des contributions de ce dernier, le financement des personnels, qui représente 92 % du budget du ministère de l'Education nationale.

Puis la campagne... dérape, dans une présentation calamiteuse du système éducatif. Quatre panneaux de signalisation envahissent les murs et les ondes, avec une tonalité ("enseignement sans issue", "débouchés rétrécis", "mal orienté") qui suscite une levée de boucliers des proviseurs et des syndicats de personnels. Le recteur Bancel s'engouffre dans la brèche et, par une lettre du 7 juin 1991, largement diffusée dans les établissements, conduit les rangs éducatifs, quelque peu déboussolés par le début de la campagne, à se reformer derrière leur tutelle

Une issue concrète a-t-elle été trouvée aujourd'hui face aux propositions de la région ? Et quel sens donner à ces événements ?

3.2. Vers un accord local autour du projet d'établissement

Les chiffres tout d'abord. Les 200 MF de mesures nouvelles annoncés par la région représentent une progression d'environ 13 % du budget régional, qu'il faut relativiser puisqu'on rappelle que la progression des budgets régionaux a été, en moyenne, entre 1986 et 1990, de près de 40 % par an. Ces crédits sont donc loin d'être exceptionnels. Les thèmes de la campagne le sont-ils ? Le recteur de Lyon, dans un entretien au journal Le Monde du 11 septembre 1991, fait observer que, concernant les trois premiers volets du "plan Millon", l'un est de la stricte compétence de la région (les constructions), tandis que les deux autres correspondent à des objectifs nationaux forts (l'amélioration de l'orientation et le développement de l'alternance), dont la mise en oeuvre ne peut se concevoir que dans le partenariat.

Reste le plus provocateur "4ème volet" concernant les enseignants. Contre toute attente, le représentant de l'Etat "ne voit pas d'empiétement" dans cette initiative, dont l'organisation va en conséquence recevoir le concours des services rectoraux ("dans le cadre des projets d'établissements" précise le recteur).

Techniquement, comment se conclut donc l'affaire ?

Loin d'être le "bras de fer" annoncé (escompté ?) par le président du conseil régional, on s'achemine vers un compromis. Par une lettre aux proviseurs, du 29 juillet 1991, le président de la région invite chaque lycée à remplir une fiche relative à un "projet d'aide aux élèves", comportant des demandes de crédits de rémunérations pour des personnels et des intervenants extérieurs. Plus important, les lycées sont également requis de "joindre un exemplaire du projet d'établissement".

Par une note du 2 septembre suivant, le recteur de Lyon précise aux proviseurs les modalités de rémunération et de recrutement des intervenants : c'est l'établissement qui effectue ces deux opérations, les services rectoraux opérant une vérification administrative du dossier, tandis que l'inspection pédagogique régionale est chargée d'assurer l'"agrément" des personnels ainsi recrutés. Une "convention-type" entre la région et l'établissement a été établie à cet usage par le rectorat.

Parallèlement, le recteur a lancé l'académie dans l'élaboration d'un "projet académique" dont certains aspects tentent d'articuler la politique de l'Etat et les initiatives de la région. Ainsi, la procédure qui s'ébauche, et qui pourrait donner lieu à une note conjointe du président du conseil régional et du recteur, serait la suivante :

- . les services académiques, après mise en cohérence au niveau des nouveaux bassins de formation, valident les projets d'établissement et les programmes d'action qui leur sont liés ;

- . les établissements disposent, pour mettre en oeuvre ces projets validés, de la dotation de l'Etat ainsi que d'autres sources de financement, dont celle de la région ; en principe, les établissements ne pourront donc faire financer sur des ressources nouvelles que des actions figurant déjà dans leur projet validé ;

- . la région, de son côté, souhaite également examiner la pertinence des projets d'établissement avant d'apporter sa contribution.

Ainsi, les projets d'établissement apparaissent comme un futur pivot des relations entre l'académie et la région dans le domaine éducatif. Ces projets vont devoir être examinés à la fois par les deux instances, ce qui constitue un précédent dont l'application méritera d'être observée, du moins dans l'académie de Lyon, car celle de Grenoble ne semble pas se situer dans la même orientation d'examen et de soutien des projets d'établissement.

3.3. Comment analyser cet épisode ?

Le sens politique de l'opération est sans doute davantage à rechercher dans une analyse de contenu de la campagne de communication médiatique - dont le coût annoncé (17MF), indique la nature politique des enjeux, régionaux et nationaux - plutôt que dans les objectifs visés par des investissements financiers qui restent, on l'a vu, somme toute relativement modestes.

A la formulation déjà relevée figurant dans le "bulletin de vote" s'en ajoutent d'autres, contenues dans la toute dernière actualisation du schéma régional des formations. En voici trois, à titre d'exemple, qui apparaissent significatives de visées à plus long terme :

- "contrairement au contenant, le contenu n'entre pas directement dans les compétences dévolues à la région par les lois de décentralisation ; c'est pourquoi il n'y a pas lieu de dresser un catalogue exhaustif de mesures, ni encore moins de les mettre toutes en oeuvre, mais de soutenir les établissements qui poursuivent le même objectif et l'expriment dans leur projet" ;

- "la vocation des enseignants-pédagogues est bien d'instruire les élèves et de leur apprendre à travailler. La tyrannie des horaires et des programmes, l'hétérogénéité et la surcharge fréquente des classes empêchent bien souvent les professeurs de se consacrer à la seconde partie de leur mission autant qu'ils le souhaitent et qu'il le faudrait" ;

- "les crédits correspondants devront être inscrits dans le budget régional et leur affectation aux établissements interviendra sur la base des projets proposés et dans un cadre conventionnel. La démarche demeure donc conforme à la logique selon laquelle la région et les établissements publics locaux d'enseignement qui lui sont rattachés dialoguent et agissent en partenaires, la première

fournissant aux seconds les moyens de poursuivre en toute autonomie des objectifs reconnus comme communs".

Le sens de ce document, de même que celui qui émerge des supports écrits et des déclarations à la presse, semble pouvoir être résumé en quatre "messages" essentiels :

- * la centralisation et la tutelle étatiques sont inadaptées et inefficaces, notamment en matière d'horaires, de programmes d'enseignement et d'orientation des élèves ;

- * les établissements scolaires doivent se voir confier davantage de responsabilités ;

- * la région souhaite financer davantage les établissements, y compris dans les domaines pédagogique, éducatif et de l'orientation ;

- * mais elle veut le faire de manière sélective. Et, pour ce faire, pouvoir contrôler les objectifs et évaluer les politiques de ces établissements.

A travers ces "messages", se dessine une orientation assez claire : dessaisir l'Etat des grands leviers que constituent le financement à l'amont et l'évaluation à l'aval ; lui disputer la définition des objectifs par le biais de financements sélectifs ; confier à l'établissement scolaire la responsabilité des contenus et des méthodes, responsabilité "encadrée" contractuellement par les collectivités et les entreprises. Cette orientation pourrait être résumée par une formule : "décentraliser le stratégique et déconcentrer le logistique".

Pour l'instant, la priorité des responsables de la région Rhône-Alpes semble être de s'emparer des leviers de commande sans s'encombrer d'un appareil gestionnaire jugé excessivement lourd. Leur crainte est certainement le risque de voir se constituer une nouvelle bureaucratie régionale remplaçant - voire s'ajoutant - à celle de l'Etat, et étouffant progressivement les centres de décisions stratégiques. Il sera intéressant à cet égard d'observer comment la région va s'y prendre pour examiner, contrôler et évaluer les projets d'établissement, et si elle saura éviter les pièges bureaucratiques dans lesquels sont tombées certaines académies. Pour ce faire, elle s'est d'ailleurs adjoint les services d'un inspecteur d'académie en détachement.

Conclusion

Pour reprendre les catégories présentées en introduction, un des enjeux des prochaines échéances semble résider dans une nouvelle répartition des pouvoirs et des responsabilités, en matière éducative, entre le "central" et le "local".

Du côté du "local", deux logiques réformatrices apparaissent possibles. Celle de la décentralisation ferait plutôt le succès d'un "local d'intervention" ajoutant à celle de l'Etat une autre tutelle, aux champs de compétence concurrents ou complémentaires. Celle de la déconcentration tendrait sans doute au développement d'un "local d'organisation", centré sur l'exercice d'un nombre accru de responsabilités par des établissements scolaires disposant de projets d'établissement conçus comme l'expression et l'instrument de politiques globales.

Du côté de l'aménagement des pouvoirs du "central", l'enjeu est alors de savoir si la machine ministérielle est capable de passer sans trop de heurts ou de délais, de la logique impériale du "central de règlements" à une logique renouvelée d'un "central d'ordre" - républicain et laïque cette fois -

utilisant, pour diriger et maintenir la cohésion d'un système multiforme, des "outils" comme le projet, la négociation, le contrat et l'évaluation, dans le cadre d'une adhésion à des valeurs partagées et d'une référence à des orientations communes. Dans cette perspective, il sera intéressant d'observer comment le débat national va se nouer à l'occasion des prochaines échéances, animé sans doute par des conceptions décentralisatrices "douces" et d'autres plus radicales.

. D'un côté en effet, certains pensent à des mesures telles que la disjonction de la fonction de direction de celle de président du conseil d'administration, comme dans l'enseignement agricole ou les IUT. En confiant cette dernière à un élu ou à un représentant des entreprises, on parviendrait selon eux, sans réellement bouleverser l'équilibre actuel des pouvoirs, à une meilleure cohérence des politiques d'établissement avec les préoccupations territoriales et avec celles des professions.

. D'un autre côté, on entend des revendications de contrôle plus direct sur les programmes (surtout pour l'enseignement technique), ainsi que sur les ressources humaines, qui peuvent aller jusqu'au souhait de contractualiser les personnels (voire de "casser" des "forteresses syndicales"). Charles Millon ne déclare-t-il pas dans un entretien recueilli par "Le Monde" du 16 avril 1991 : "Quant à une décentralisation plus radicale, on sait que j'y suis plus favorable. Une telle transformation sera indispensable à terme. Les mesures concrètes que nous proposons sont destinées à l'amorcer".

Enfin, il faudra aussi observer comment des préoccupations de nature axiologique interviendront dans le débat. En particulier, la question se pose de savoir comment les français envisagent une évolution ou une altération des missions portées jusqu'à présent par l'Etat et son Ecole, de justice civique, de démocratisation, d'égalisation des chances, de socialisation ou d'intégration. Dans le cadre d'une décentralisation plus poussée, le risque n'existe-t-il pas de confier le sort de ces valeurs à des régions qui semblent aujourd'hui davantage préoccupées par le développement économique, et donc portées vers des logiques "industrielles" ou "marchandes", c'est-à-dire plus attentives à des notions telles que l'efficacité, la compétition ou la concurrence ?

Une récente étude⁵ montre à cet égard l'ambivalence des français concernant leur Ecole : on y observe en particulier que 85% d'entre eux pensent que l'Etat doit s'occuper "en totalité ou en partie" de l'enseignement, dont 43% "en totalité".

C'est dire qu'en matière de décentralisation du système éducatif, rien, aujourd'hui, ne peut apparaître véritablement joué.

⁵ SOFRES, "les français face à la décentralisation", Le Monde, 13 et 14 octobre 1991.