

Rapport à monsieur le ministre de l'Éducation, de la Jeunesse
et des Sports
madame la ministre déléguée aux Sports
madame la secrétaire d'État chargée de la Jeunesse
et de l'Engagement

Rapport thématique 2021

**Articulation des compétences des collectivités
territoriales et de l'État dans les politiques nationales
et territoriales de l'enfance, de l'éducation
et de la jeunesse**

N° 2021-207 - mars 2022

*Inspection générale de l'éducation,
du sport et de la recherche*

Rapport thématique 2021

Articulation des compétences des collectivités territoriales et de l'État dans les politiques nationales et territoriales de l'enfance, de l'éducation et de la jeunesse

Mars 2022

**Jean-Marie PANAZOL
Martine GUSTIN-FALL**

Annie DYCKMANS
Nadette FAUVIN
Éric FARDET
Laurent CRUSSON, contributeur

*Inspecteurs généraux de l'éducation,
du sport et de la recherche*

SOMMAIRE

Synthèse	1
Liste des préconisations.....	3
Introduction	4
PARTIE 1 : L'émergence des collectivités territoriales comme acteurs du service public de l'éducation à partir des années 1980.....	5
1. Une politique éducative historiquement d'essence étatique.....	5
1.1. Les différents actes des lois de décentralisation ont permis l'émergence de politiques éducatives définies et mises en œuvre par des collectivités territoriales	7
1.1.1. <i>Une première vague de décentralisation (1982-1985).....</i>	<i>7</i>
1.1.2. <i>La deuxième vague de décentralisation (2003-2004)</i>	<i>9</i>
1.1.3. <i>Des lois récentes modifient les relations entre État et collectivités territoriales dans le champ éducatif</i>	<i>10</i>
1.2. Des instances de concertation qui peinent à jouer pleinement leur rôle.....	12
1.2.1. <i>Les organes consultatifs en droit français</i>	<i>12</i>
1.2.2. <i>Les principales structures consultatives nationales de l'éducation nationale.....</i>	<i>13</i>
1.2.3. <i>Les principales structures territoriales</i>	<i>15</i>
1.2.4. <i>Les structures uniquement consultatives</i>	<i>15</i>
1.2.5. <i>Les structures consultatives et décisionnelles</i>	<i>16</i>
1.3. L'action éducative des collectivités territoriales se développe et estompe les frontières entre les différents porteurs de compétences	19
1.4. L'autonomie des établissements, accélérateur de l'articulation des politiques éducatives ...	20
1.5. Une déconcentration sous contrainte pour une plus grande efficacité de l'action publique .	21
2. Les relations État / collectivités territoriales vues sous l'angle budgétaire.....	24
2.1. La dépense intérieure d'éducation (DIE) par grandes masses.....	24
2.1.1. <i>Évolution de la dépense intérieure d'éducation en volume et en % du PIB.....</i>	<i>24</i>
2.1.2. <i>Les dépenses par niveau et par élève/étudiant.....</i>	<i>24</i>
2.1.3. <i>La place des collectivités territoriales dans le financement.....</i>	<i>25</i>
2.2. Une compétence clé des collectivités : les transports scolaires	26
Partie 2 : impact sur les compétences des collectivités dans la sphère éducative : exemples du bâti scolaire, du numérique et des personnels	28
1. Le bâti scolaire, un enjeu essentiel pour la qualité de la formation	28
1.1. Un sujet historiquement essentiel pour l'État	28
1.2. Ségrégation des établissements scolaires et enjeux d'aménagement du territoire.....	32
1.3. Bâti scolaire et enjeu de santé publique	34
1.4. De la décentralisation au partenariat : administrer en milieu scolaire.....	35

1.5.	Enjeux sociétaux, pour une nouvelle architecture scolaire	37
2.	Le numérique : une illustration de l’entrelacs des compétences État/collectivités territoriales ?	39
2.1.	Des disparités selon le niveau d’enseignement et des inégalités territoriales fortes	40
2.2.	La création du service public du numérique éducatif, illustration d’une politique publique co-construite	40
2.3.	La DNE, un chaînon essentiel à l’articulation des politiques.....	42
2.4.	Une coordination des acteurs cependant perfectible.....	43
3.	La gestion des personnels et la problématique du transfert des adjoints gestionnaires : un point sensible de l’articulation entre la sphère éducative de l’éducation nationale et les collectivités encore en suspens	43
3.1.	La position générale des chefs d’établissements sur les rapports État-collectivités	44
Partie 3 : L’orientation et l’information		46
Introduction.....		46
1.	Une histoire complexe.....	46
1.1.	Le rapport thématique annuel de l’IGÉSR 2020-2021.....	46
1.2.	Une brève rétrospective de l’évolution des services d’information et d’orientation.....	48
1.3.	Des tentatives de transfert des personnels d’orientation aux régions qui ont marqué durablement les esprits.....	49
1.4.	Focus sur la répartition du financement de la dépense scolaire en matière d’orientation.....	51
1.5.	Trop de réformes tuent la réforme	51
2.	Trois lois relatives à l’orientation et la formation entre 2009 et 2018.....	52
2.2.	Une double réforme territoriale qui oblige à repenser l’architecture d’un système d’orientation et d’information non encore stabilisé.....	55
2.2.1.	<i>Deux lois, de portée générale, ont modifié l’organisation administrative en France.....</i>	<i>55</i>
2.2.2.	<i>L’émergence d’une triangulation qui ne facilite pas l’articulation des politiques.....</i>	<i>56</i>
2.2.3.	<i>De nouvelles politiques et réformes au sein du système éducatif qui placent l’information et l’orientation au cœur des enjeux dans une logique de parcours.....</i>	<i>57</i>
3.	De l’esprit des réformes à leur mise en œuvre effective dans les territoires	59
3.1.	De la loi au cadre national de référence (CNR)	59
3.2.	Du CNR aux conventions État - région signées localement.....	61
3.2.1.	<i>Un affichage inégal quant à la prise en compte des situations locales.....</i>	<i>61</i>
3.2.2.	<i>Les signataires.....</i>	<i>61</i>
3.2.3.	<i>La modalité de coordination et de suivi des actions</i>	<i>61</i>
3.2.4.	<i>Par-delà le partage d’objectifs communs, la volonté de se retrouver et de coopérer autour d’objets de travail en commun</i>	<i>63</i>
3.2.5.	<i>Des conventions-cadres État-région qui prennent trop peu en compte l’échelon de l’EPL</i>	<i>64</i>

4. Une multiplicité d'acteurs impliqués selon des champs de compétences et des modalités d'action très diverses	66
4.1. Des acteurs parfois engagés à la limite du partage des compétences	66
4.2. Une confusion sur le terrain que l'éducation nationale essaie de surmonter par la pédagogie de l'orientation.....	66
4.3. La mobilisation de l'éducation populaire à travers l'exemple du réseau information jeunesse .	68
4.3.1. <i>Le Centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ)</i>	68
4.3.2. <i>L'Union nationale de l'information jeunesse (UNIJ)</i>	68
5. Un impact sur les personnels encore mal évalué	69
5.1. De quelques effets induits au sein des services de l'État par la création des grandes régions	70
5.2. La création des régions académiques	70
5.3. Un transfert difficile des DRONISEP aux régions.....	70
6. De nécessaires changements de posture et de positionnement, mais aussi de formation continue, pour certains personnels	73
6.1. Du conseiller d'orientation psychologue de 1991 au psychologue de l'éducation nationale de 2017	73
6.2. Du professeur principal de la circulaire du 21 janvier 1993 à celui de la circulaire du 10 octobre 2018	74
6.3. Un grand besoin de formation pour optimiser les actions croisées de l'État et des collectivités	75
6.4. Une prise en compte des nouveaux besoins à poursuivre : le plan national de formation.....	76
7. Des usagers confrontés à des structures en vis-à-vis qui nuisent à l'accessibilité, la qualité et la cohérence de l'information.....	77
7.1. L'exemple des sites Internet	77
7.2. L'exemple des structures d'accueil	78
7.3. L'absence d'une politique d'orientation robuste continue à desservir les élèves qui en ont le plus besoin.....	78
7.4. L'émergence de pratiques nouvelles nées de la concordance entre la crise sanitaire et la nouvelle répartition des compétences	79
Partie 4 : Des politiques éducatives partagées	80
1. Les dispositifs d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant et d'organisation d'activités péri- et extrascolaire : des loisirs dirigés de 1937 aux PEDT de 2014	80
1.1. De nouvelles compétences ont été prises en compte par les exécutifs locaux après 1981 : réussite scolaire, rythme de vie de l'enfant et de l'élève, ouverture culturelle	81
1.2. Le socle des politiques éducatives partenariales dans le premier degré, le projet éducatif de territoire (PEDT)	82

1.3.	La structure des PEDT.....	82
1.4.	Le rapport de la Cour des comptes de septembre 2018 : un focus sur l'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires	83
1.4.1.	<i>Le constat du rôle prééminent des collectivités locales dans le domaine périscolaire.....</i>	<i>83</i>
1.4.2.	<i>Des difficultés dans le déploiement du dispositif apparaissent en 2017.....</i>	<i>84</i>
1.5.	La question de la plus-value des activités périscolaires des projets éducatifs dans la réussite éducative : un sujet sensible toujours en suspens.....	85
1.6.	Les PEDT : un parcours de développement que le contexte institutionnel et budgétaire n'a pas rendu linéaire	87
1.6.1.	<i>Un quart des communes concernées par un PEDT en 2021</i>	<i>87</i>
1.6.2.	<i>La « démarche PEDT » ralentie par un manque de budget</i>	<i>87</i>
1.7.	Deux exemples de PEDT : Libourne en Gironde et le département de la Manche.....	88
1.7.1.	<i>Libourne</i>	<i>88</i>
1.7.2.	<i>Une démarche transversale, éducative et sociale, largement portée par les établissements de coopération intercommunale : le PESL de la Manche</i>	<i>89</i>
1.8.	Les cités éducatives, un outil partenarial global dans le champ des politiques de la ville	95
1.8.1.	<i>Les cités éducatives, une mesure phare de la politique de la ville</i>	<i>95</i>
1.8.2.	<i>Un mode d'action original.....</i>	<i>96</i>
1.8.3.	<i>Au-delà du changement de paradigme, une révolution culturelle en devenir</i>	<i>97</i>
1.9.	Les territoires éducatifs ruraux : une expérimentation de politique éducative adaptée au contexte rural.....	98
1.10.	Les établissements de service	99
2.	La place du mouvement associatif dans les politiques éducatives : illustration et constats généraux.....	100
2.1.	L'action de la fédération nationale des FRANCAS.....	100
2.2.	Éléments relatifs au rôle et au poids économique des associations	101
Partie 5 : Les politiques de jeunesse comme composante à part entière des politiques éducatives ...		102
1.	Le grand virage des années 1980 : alternance politique, crise économique et sociale, mesures prises par l'État, et premières affirmations de l'action des collectivités territoriales pour une nouvelle approche « d'insertion sociale » des politiques de jeunesse.....	104
1.1.	Les missions locales et leur corollaire, les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)	105
1.2.	Le programme « jeunes volontaires »	105
1.3.	Les mesures de prévention de la délinquance : le CNPD, les CDPD, les CCPD et les opérations « anti-été chaud ».....	105
2.	Les politiques de jeunesse de territoires : un renouveau des contenus et de la méthode et une implication progressive des collectivités	107

2.1.	Un levier financier qui a incité à l'innovation : le programme d'investissement d'avenir (PIA) ..	107
2.1.1.	<i>Une situation nouvelle qui semble mobiliser progressivement les collectivités territoriales sur une politique de jeunesse « intégrée »</i> ..	109
2.1.2.	<i>La spécificité de la stratégie SUERA dans trois régions</i> ..	110
Partie 6 : La place des collectivités dans les politiques d'activités physiques et sportives aux côtés de l'État et du mouvement sportif : le choix d'une nouvelle gouvernance au moyen de l'agence nationale du sport ..		111
1.	La compétence des collectivités territoriales en matière de sport ..	112
2.	Une nouvelle gouvernance au moyen d'un groupement d'intérêt public en cours de consolidation ..	113
Conclusion ..		115
Annexes ..		117

SYNTHÈSE

L'examen de l'articulation qui s'est construite, notamment depuis les années 1980, entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de l'éducation, permet de confirmer que cette problématique, qui n'a pas encore trouvé son équilibre institutionnel et son degré de maturité opérationnelle, est délicate et complexe à la fois de par les différents volets qu'elle couvre et les divergences d'approches dont elle fait l'objet.

En effet, cette articulation, rendue obligatoire par les textes qui ont confié des responsabilités de gestion des fonctions-supports des services et établissements de l'éducation nationale telles que le bâti scolaire, les transports d'élèves ou le numérique éducatif aux collectivités territoriales, est devenue désormais une réalité, même perfectible, et se traduit par la mise en place progressive, variable selon les situations, d'outils et de moyens en faveur d'un système éducatif modernisé. L'évolution des budgets consacrés par l'État et les collectivités à l'éducation illustre cette réalité. Mais au-delà de l'action des acteurs, parfois timides dans leur volonté d'une articulation efficace, un certain nombre de procédures administratives rendent cette construction complexe et peu lisible.

Cette implication croissante dans le domaine éducatif incite les collectivités à exprimer une volonté forte de dépasser le rôle de « prestataires » issu des premières lois de décentralisation pour participer à la définition de projets éducatifs et à leur conception. Toutefois, cette demande de co-construction se heurte à la réalité décrite des instances consultatives ou décisionnelles existantes, qui semblent freiner l'ambition d'une articulation réelle et sérieuse, ou à des postures de prudence vis-à-vis d'un rôle plus prégnant des collectivités.

Cette évolution peut, à première vue, apparaître à certains comme une remise en cause du principe historique des pères fondateurs de l'école républicaine qui pourtant ont confié aux communes la responsabilité de la création et la gestion des écoles communales. Le principe d'une éducation essentiellement nationale qui demeure notamment dans le champ de la conception des programmes et des objectifs éducatifs évolue néanmoins, au fil des transformations de la société, de ses institutions et de l'aspiration des citoyens à participer aux décisions et dans le cas d'espèce à contribuer aux propositions de nouveaux modèles d'acquisitions de savoirs et de culture.

Ainsi en 2021, les politiques éducatives, qui s'adressent aux enfants et aux jeunes hors enseignement académique, se développent-elles avec l'appui des collectivités territoriales, d'acteurs publics diversifiés et de partenaires associatifs. Elles cherchent à prendre en compte les particularités sociales et économiques locales pour répondre à des besoins identifiés et revendiqués par les parents d'élèves et la communauté éducative en général.

Dans cet esprit, l'État, qui demeure très largement le prescripteur, a initié depuis peu des dispositifs ciblés, soit sur les zones urbaines, dans la ligne de la « politique de la ville » avec les cités éducatives, soit dans les départements ruraux avec les territoires éducatifs ruraux (TER). Ces dispositifs doivent, compte tenu de leur parti pris d'adaptation de l'action éducative aux publics, compléter l'offre des projets éducatifs de territoires (PEDT), déjà datée puisque lancée en 2014.

Concernant les programmes en faveur des jeunes, ils relevaient plus spécifiquement du champ ministériel de la jeunesse et des sports. Aujourd'hui, de par son prisme d'insertion sociale et professionnelle généré par le contexte de l'accès à l'emploi, ces politiques concernent tout autant le ministère du travail et de l'emploi que des collectivités territoriales qui inscrivent des orientations « jeunesse » dans leur stratégie locale. Elles passent notamment par l'orientation, l'information sur les métiers et les choix d'offres de formation professionnelle.

À ce titre, le rapport développe un large volet consacré à l'évolution du partage des compétences relatives à l'information et à l'orientation entre les services de l'État, des collectivités et des opérateurs externes, évolution qui souligne la difficulté de la mise en œuvre d'une articulation non encore atteinte dans ce domaine pourtant essentiel. La présente mission s'inscrit d'ailleurs dans la continuité du rapport thématique annuel de l'IGÉSR de 2020.

S'agissant de la compétence « sport » depuis longtemps portée par les communes puis par les autres collectivités départementales et régionales, elle a donné lieu, en 2019, à la création d'une Agence nationale du sport (ANS). Son objet est d'instaurer une gouvernance partagée en matière de développement du sport entre les acteurs historiques de cet enjeu, l'État, représenté par les deux ministères désormais regroupés (éducation nationale et sport), le mouvement sportif doté de compétences propres ou déléguées, les collectivités dont la place a été renforcée après les lois de décentralisation et la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives, auxquels s'ajoute, au sein des instances de l'ANS, le secteur privé commercial qui s'est développé dans ce champ.

La mission aboutit, aux termes des travaux destinés à traiter du sujet donné, à savoir « l'articulation, conformément aux compétences respectives des collectivités territoriales et de l'État des politiques nationales et territoriales de l'enfance, de l'éducation et de la jeunesse » au constat que la situation actuelle démontre que les collectivités ont largement pris leur place dans le paysage et particulièrement en termes d'investissements, face à une administration de l'éducation nationale dont la priorité est de faire assurer les enseignements de la maternelle aux CPGE et BTS et de rémunérer l'ensemble des personnels de l'État qui y contribuent directement ou indirectement et qui représentent près de la moitié des fonctionnaires de l'État.

Cependant, les collectivités territoriales considèrent que cette articulation souhaitée avec les services centraux et déconcentrés de l'État apparaît encore imparfaite, parfois instable et en attente des décisions de fond qui permettraient d'appliquer réellement le principe de « libre administration » recherché et d'envisager sereinement un terrain de collaboration constructive plus propice à l'innovation, à l'efficacité et à l'adéquation des actes aux attentes des usagers et des territoires.

Des expérimentations, des projets de transferts de compétences ou de moyens de l'État vers les collectivités, sont en œuvre ou sont expérimentés depuis quelques années et progressent de façon inégale. La réalité montre néanmoins qu'une articulation claire et apaisée reste à construire sur des fondements référencés et partagés.

Liste des préconisations

Préconisation n° 1

Refondre les instances nationales, académiques et locales, en dissociant clairement celles qui relèvent de la concertation de celles qui relèvent du dialogue social, et confier aux instances territoriales une fonction de co-construction des projets éducatifs locaux.

Préconisation n° 2

En réponse aux besoins spécifiques de certains territoires et en appui aux collectivités territoriales dans leurs compétences respectives, lancer un programme de co-conception et de cofinancement d'espaces adaptés au développement d'une offre de services éducatifs élargie.

Ces maisons de services éducatifs permettront de prendre en compte les besoins identifiés d'un territoire, de la petite enfance aux besoins de formation permanente (accueil petite enfance, classe maternelle et élémentaire, restauration, hébergement, offre périscolaire et extrascolaire, maisons d'assistants maternels [MAM], accès au droit, formation d'adulte, antenne de campus connecté, information orientation, etc.).

Ces nouveaux espaces modulaires intégreront tous les outils notamment numériques permettant de soutenir des pratiques pédagogiques innovantes.

Préconisation n° 3

Engager une réflexion sur les modalités d'une gouvernance nationale relative à l'information et à l'orientation en associant l'ensemble des acteurs : régions de France, MENJ, MESR, ministère chargé du travail et de l'emploi, opérateurs notamment l'ONISEP et l'UNIJ. Il s'agira de venir en appui des instances territoriales déjà installées afin de promouvoir une meilleure articulation entre les politiques territoriales et nationales. Il s'agira également de favoriser les équités territoriales par un échange permanent d'informations et de pratiques inspirantes dans le cadre d'une réflexion commune sur les solutions à mettre en œuvre.

Préconisation n° 4

Mettre en place une véritable gouvernance interministérielle des dispositifs ainsi qu'un cadre conventionnel clair avec les collectivités territoriales et les partenaires privés afin de tenir compte de la multiplicité des services ministériels impliqués dans le pilotage des politiques en faveur de la jeunesse et du concours significatif des collectivités territoriales.

Préconisation n° 5

- envisager un travail de clarification des objectifs attendus de la continuité éducative, réunissant l'État et les collectivités territoriales ;
- pour qu'une articulation efficace entre l'État et les collectivités territoriales puisse s'installer dans la durée, il convient de définir, au niveau national, un nouveau type de concertation et des instances de gouvernance dans lesquelles les acteurs impliqués selon leurs compétences respectives seront représentés.
- systématiser la conduite à la fois d'études d'impact en amont de réformes ou de créations de dispositifs nouveaux et en aval de procédures d'évaluation, associant tous les acteurs concernés.

Introduction

Le thème du rapport thématique inscrit au plan de travail annuel de l'IGÉSR pour 2020-2021 était ainsi libellé :

« Articulation, conformément aux compétences respectives des collectivités territoriales et de l'État, des politiques nationales et territoriales de l'enfance, de l'éducation et de la jeunesse : bâti scolaire, transport, restauration, organisations, objectifs et contenus des temps scolaires et extrascolaires et leur articulation avec le temps scolaire (sports, culture, langues, animation, etc.) ».

Il convenait donc d'examiner l'évolution des modalités de coopération et de complémentarité qui se sont mises en place entre l'État et les collectivités, non seulement dans l'application des responsabilités de gestion des fonctions-supports des services et établissements de l'éducation nationale telles que le bâti scolaire ou le numérique éducatif, progressivement décentralisées aux collectivités locales depuis les années 1980 dans le second degré, mais également dans leur degré d'implication dans les politiques éducatives dans les territoires aux cotés de partenaires diversifiés.

L'analyse a aussi porté sur la mise en œuvre de politiques ou de dispositifs visant à organiser des activités éducatives péri et extrascolaires, complémentaires de l'école, permettant d'améliorer la réussite scolaire et de développer des savoirs culturels, sportifs ou des comportements citoyens, de répondre à la demande d'une refonte des politiques d'orientation et d'information des jeunes sur leur avenir professionnel, et plus largement de soutenir les politiques interministérielles de jeunesse.

Ces préoccupations, à la fois organisationnelles et stratégiques, ne sont pas nouvelles. Elles prennent cependant une acuité particulière avec l'insertion des services de la jeunesse et des sports au sein du ministère chargé de l'éducation nationale et les lois récentes portant sur les compétences des collectivités. Sans vraiment s'inscrire dans la continuité des lois de décentralisation (actes I et II), ces lois ont toutefois modifié progressivement le contexte institutionnel et les relations juridiques et fonctionnelles entre les exécutifs national, régionaux, départementaux et communaux, et souligné le rôle essentiel des acteurs locaux.

Olivier Rey, dans un article publié en avril 2013 dans la revue de l'Institut français de l'éducation (IFÉ) sous le titre *Décentralisation des politiques éducatives*¹, a clairement souligné cette tendance :

« (...) la majeure partie des travaux qui se sont intéressés à la question de la décentralisation en éducation trouve, sans surprise, ses références du côté de la science politique et de la sociologie des politiques publiques (...). Il faut dire que la "territorialisation des politiques publiques" est une formulation typiquement française, largement indexée par la figure hexagonale de l'État territorial jusqu'à la fin des années 1990, liée au concept de "gouvernance territoriale" qui permet de sortir d'une définition uniquement négative, où l'on en définit "le local" que par ce que ne fait pas l'État ».

Pour décrire l'évolution opérée, Bernard Bier (INJEP 2010) évoquait, il y a vingt ans, *« la difficile ouverture de l'éducation nationale au-delà de son périmètre propre »*. Les rapporteurs constatent qu'en 2021 cette ouverture, certes timide, est en cours, notamment suite à l'intervention constatée des collectivités dans le champ éducatif. Aujourd'hui, la problématique sous-jacente du thème du présent rapport pourrait être formulée ainsi : *« De la territorialisation des politiques éducatives initiées par l'État à la gouvernance partagée de projets éducatifs locaux et de politiques de jeunesse »*.

Pour tenter de décliner le plus clairement possible ce sujet au périmètre très large, qui exigeait un rappel du processus de transformation dans le temps, les rapporteurs ont donc choisi de procéder d'abord à une revue des textes qui ont fait évoluer, sur le fond comme sur la forme, l'ambition éducative de l'État et ont progressivement permis aux collectivités d'expérimenter, d'être sollicitées pour devenir actrices de ces politiques publiques.

L'examen des éléments du contexte de cette évolution, tels que les constats sur les instances de concertation ou l'objectif d'autonomie des établissements ainsi qu'une approche budgétaire complètent cette première partie de contextualisation.

¹ Olivier Rey (2013). Décentralisation des politiques éducatives. Dossier d'actualité de l'IFÉ, n° 83.

Après cette revue des bases législatives et réglementaires qui ont porté les axes politiques et le rappel du contexte de cette articulation progressive, mais non encore aboutie, entre l'État et les collectivités, les rapporteurs ont ensuite examiné successivement l'impact des évolutions institutionnelles dans les champs de l'éducation nationale stricto sensu, puis dans le périmètre des politiques de jeunesse et des sports.

Le premier point aborde les enjeux et modalités de l'articulation à propos des problématiques de l'information et de l'orientation, puis du bâti scolaire, du numérique et de la question du transfert des adjoints gestionnaires vers les collectivités.

Le second se concentre sur la place de l'État et des collectivités dans les politiques éducatives péri et extra-scolaires, ainsi que dans les programmes en faveur de la jeunesse, et enfin l'évolution de la gouvernance entre l'État et les acteurs du sport.

Les rapporteurs ont opté pour une méthode de focus approfondis sur ces différents volets, pour illustrer la réalité de l'articulation, sous ses différentes formes, de ses forces et de ses faiblesses.

PARTIE 1 : L'ÉMERGENCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES COMME ACTEURS DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION À PARTIR DES ANNÉES 1980

Traiter de la question de l'articulation des compétences nécessite de retracer brièvement l'évolution du système éducatif depuis le début des années 1980, et notamment de revenir sur les différentes étapes de la décentralisation qui ont conduit à faire des collectivités territoriales des membres à part entière de la communauté éducative, dotées de responsabilités propres. Plus qu'une rétrospective exhaustive, il s'agit de retracer les grandes lignes du cadre réglementaire et de mettre en perspective les différents éléments d'analyse qui seront développés dans les autres parties.

Quatre mouvements concomitants marquent l'évolution du système éducatif depuis les premières lois de décentralisation. Ils contribuent à éclairer la question de l'articulation des politiques éducatives entre l'État et les collectivités territoriales :

- les différentes étapes de la décentralisation et les transferts successifs de compétences aux collectivités territoriales ;
- le développement de l'autonomie des établissements avec la création des établissements publics locaux d'enseignement (EPL : collège, lycée) et l'importance accrue du projet d'établissement ;
- la déconcentration et le transfert de certaines compétences aux services territoriaux de l'État, dans une démarche de rationalisation et de meilleure efficacité de l'action publique ;
- la prise en compte significative et formelle, par l'État et les collectivités, dans des politiques publiques mises en œuvre, des initiatives éducatives assurées par des acteurs non issus du strict champ « académique » de l'école (partenaires de l'école).

1. Une politique éducative historiquement d'essence étatique

La politique éducative était par principe, par construction, nationale. *« Historiquement centré sur une mission d'instruction progressivement devenue publique, le terme de politique éducative prend son sens depuis l'existence d'un ministère de l'instruction publique (1828) qui légitime une fonction régaliennne et une politique correspondante. Ce ministère prendra l'appellation de ministère de l'éducation nationale en 1932 sous l'un des gouvernements d'Édouard Herriot. L'instruction, qui renvoie étymologiquement à l'enseignement (« instructio » en latin) demeure une priorité première de la Nation et constitue un des piliers essentiels de la vie en société. »*

Le treizième alinéa du préambule de la constitution du 27 octobre 1946, repris par le préambule de la constitution de 1958 de la V^e République, indique que *« l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous degrés est un devoir de l'État »*. La définition et la mise en œuvre de la politique éducative, au sens général du terme, et en ne méconnaissant pas l'enseignement privé sous contrat, sont donc de la responsabilité du seul gouvernement et ne peuvent être totalement décentralisées.

« En matière pédagogique, la France est caractérisée par une centralisation poussée. L'œuvre scolaire de la troisième République était teintée d'un fort esprit jacobin dont il serait vain de nier la permanence aujourd'hui encore. L'école laïque gratuite et obligatoire suppose que chaque élève, en quelque point du territoire, puisse bénéficier du même enseignement, selon des programmes identiques, dispensé par des maîtres pareillement formés. Certes, des atténuations ont été apportées au fil des ans mais le principe de l'égalité devant le système éducatif reste, malgré les évolutions, un point d'ancrage de l'opinion publique qu'il serait déraisonnable de méconnaître. » (source : avis n° 277 du Sénat du 23 avril 1983).

Écrite il y a presque quarante ans, cette analyse ne reste-t-elle pas d'actualité ?

L'article premier du code de l'éducation définit le service public d'éducation. Cet article le conforte comme première priorité de la Nation. Il sert de cadre de référence à toute politique éducative en indiquant explicitement les principes généraux et intangibles auxquels devront se référer les décisions publiques, qu'elles relèvent du ministère de l'éducation nationale ou des collectivités territoriales. Cette définition du service public d'éducation, qualifié de « national » dans l'article L. 211-1 (Livre II - Administration de l'éducation), laisse la possibilité de considérer que tout acteur, dont les collectivités territoriales, disposant par la loi, de compétences spécifiques peut y contribuer. Le service public d'éducation n'est pas réductible au ministère de l'éducation nationale et à ses services, nationaux ou déconcentrés. De plus, la mission note que ce sont les objectifs du service public de l'éducation qui sont ainsi décrits et non les politiques mises en œuvre.

Article L. 111-1 modifié par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 - art. 27

L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative. Il reconnaît que tous les enfants partagent la capacité d'apprendre et de progresser. Il veille à la scolarisation inclusive de tous les enfants, sans aucune distinction. Il veille également à la mixité sociale des publics scolarisés au sein des établissements d'enseignement. Pour garantir la réussite de tous, l'école se construit avec la participation des parents, quelle que soit leur origine sociale. Elle s'enrichit et se conforte par le dialogue et la coopération entre tous les acteurs de la communauté éducative. (...) Pour garantir ce droit dans le respect de l'égalité des chances, des aides sont attribuées aux élèves et aux étudiants selon leurs ressources et leurs mérites. La répartition des moyens du service public de l'éducation tient compte des différences de situation, notamment en matière économique, territoriale et sociale. Elle a pour but de renforcer l'encadrement des élèves dans les écoles et établissements d'enseignement situés dans des zones d'environnement social défavorisé et des zones d'habitat dispersé, et de permettre de façon générale aux élèves en difficulté, quelle qu'en soit l'origine, en particulier de santé, de bénéficier d'actions de soutien individualisé. (...) 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. 211-1 modifié par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004

art. 75 - JORF 17 août 2004 en vigueur le 1^{er} janvier 2005

L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public.

L'État assume, dans le cadre de ses compétences, des missions qui comprennent :

- 1° la définition des voies de formation, la fixation des programmes nationaux, l'organisation et le contenu des enseignements ;
- 2° la définition et la délivrance des diplômes nationaux et la collation des grades et titres universitaires ;
- 3° le recrutement et la gestion des personnels qui relèvent de sa responsabilité ;
- 4° la répartition des moyens qu'il consacre à l'éducation, afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public ;
- 5° le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif.

Tous les deux ans à compter de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport évaluant les effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le fonctionnement du système éducatif et sur la qualité du service rendu aux usagers. Le Conseil supérieur de l'éducation, le Conseil territorial de l'éducation nationale et le Conseil national de l'enseignement agricole sont saisis pour avis de ce rapport.

Cette politique éducative, prise au sens des grandes orientations nationales proposées par un gouvernement, se décline en une multitude de politiques thématiques ou territoriales différentes, qui depuis la décentralisation, la déconcentration ou l'autonomie des EPLE, peuvent ainsi être de la responsabilité d'acteurs différents.

1.1. Les différents actes des lois de décentralisation ont permis l'émergence de politiques éducatives définies et mises en œuvre par des collectivités territoriales

En confiant aux collectivités territoriales² des compétences spécialisées en matière d'éducation, et non une compétence générale qui reste de la responsabilité de l'État, le législateur ouvre la voie à l'émergence de politiques éducatives territorialisées.

1.1.1. Une première vague de décentralisation (1982-1985)

En 1982 et 1983, trois lois sont promulguées, accompagnées de leurs décrets d'application :

- loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;
- loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ;
- loi du 22 juillet 1983, puis celle du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la précédente, qui complètent la loi du 7 janvier 1983.

L'objectif poursuivi est essentiellement de nature politique. Il s'agit de rapprocher les centres de décisions des citoyens en responsabilisant les élus des différentes collectivités.

Du point de vue de l'administration générale des services publics, cinq changements principaux sont mis en œuvre :

- la tutelle exercée par le préfet est remplacée par un contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales, exercé soit par le préfet, les tribunaux administratifs ou les chambres régionales des comptes ;
- les politiques du département sont mises en œuvre par un exécutif élu au sein du conseil général, assemblée délibérante (devenu conseil départemental par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013) ;

² Cf. annexe 1 : les différentes collectivités territoriales en France.

- la région devient une collectivité territoriale à part entière et, comme pour le département, les politiques sont mises en œuvre par un exécutif élu au sein du conseil régional ;
- les blocs des compétences décentralisées sont transférés aux communes, départements et régions ;
- en contrepartie, des dotations financières sont accordées aux collectivités.

L'article 3 de la loi du 7 janvier 1983 précise que « *la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ».

En matière d'éducation, les débats parlementaires de 1983 éclairent les intentions du législateur et évoquent notamment la question du projet éducatif :

« Qui n'est frappé par la vision strictement organique des problèmes traités ? C'est oublier que l'éducation ne se limite pas à des niveaux d'enseignement in abstracto, à des structures administratives ou à des questions de responsabilité. Faut-il le rappeler, l'éducation, c'est d'abord et avant tout, des élèves, des maîtres, des familles qui se retrouvent dans des communautés scolaires autour d'un projet éducatif ; et de sa réussite dépend largement le devenir du pays. La décentralisation n'est donc que le moyen de réaliser cette ambition »³.

Les intentions politiques poursuivent quatre objectifs :

- transfert de compétences aux collectivités territoriales ;
- responsabilités accrues pour les échelons administratifs déconcentrés ;
- plus grande autonomie des établissements ;
- meilleure prise en charge financière de l'investissement et du fonctionnement pour les collèges et les lycées.

Si l'État conserve la maîtrise des grandes orientations politiques, notamment pédagogiques, et des moyens afférents (programmes, organisation des enseignements, définition et délivrance des diplômes, recrutement et gestion des personnels, répartition des moyens financiers, contrôle et évaluation), les collectivités territoriales se voient confier la responsabilité des moyens matériels ou logistiques (les fonctions supports) permettant la mise en œuvre du service public d'éducation (construction et entretien des bâtiments scolaires, transports scolaires, fonctionnement)⁴. Une responsabilité dans le schéma prévisionnel des formations est également confiée aux régions.

Parallèlement, l'autonomie des établissements est renforcée avec la création des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) (cf. § 2), les collèges et les lycées passant d'établissements publics nationaux qu'ils étaient depuis 1975 à des établissements publics locaux par le décret du 30 août 1985.

Cette première vague a abouti à un schéma organisationnel et financier complexe. À titre d'exemple, la loi n'ayant pas prévu de transfert des personnels, les collectivités ont dû procéder à des recrutements d'agents administratifs pour gérer le dispositif à l'échelon départemental et régional et se sont progressivement dotées des compétences de gestion nécessaires.

Toutefois, la mission a pu constater que ce nouveau mode de gestion des fonctions supports des politiques éducatives, et spécialement le bâti scolaire, devenu compétence des régions et des départements pour les lycées et les collèges alors que les communes assument ce rôle depuis la loi Guizot de 1833, a très largement atteint son objectif en apportant une réelle amélioration de la qualité des bâtiments et de leur maintenance.

Les collectivités ont investi avec un volontarisme reconnu dans la construction et la rénovation des établissements après des décennies de défaut d'entretien, faute de crédits d'investissements et de fonctionnement consacrés à cet effet par l'État.

³ Avis du Sénat n° 277 du 23 avril 1983.

⁴ Cf. annexe 1 pour une présentation détaillée des compétences des collectivités territoriales.

Mais ces collectivités ont très vite réclamé les personnels nécessaires à la pérennisation et au développement de cette mission, comme c'est le cas dans le premier degré, où les communes rémunèrent les agents techniques, que cela soit pour la maintenance et l'entretien des locaux que pour la restauration scolaire, lorsqu'elles assument ces fonctions en régie directe.

1.1.2. La deuxième vague de décentralisation (2003-2004)

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, complétée par la loi du 13 août 2004, transfère de nouvelles responsabilités aux collectivités locales dans le domaine du développement économique, du tourisme, de la formation professionnelle, du logement social, du patrimoine et de la gestion de certaines infrastructures.

La finalité de cette deuxième vague est différente de la première. Il s'agit d'améliorer l'efficacité de l'action publique en rapprochant les centres de décisions des territoires et d'engager en parallèle une rationalisation de la dépense publique.

« *La proximité est source d'efficacité* », indique le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin le 28 février 2003, « *si l'on administre bien que de près, c'est parce que, pour bien administrer, il faut bien connaître* ».

Dans le domaine de l'éducation, sont confiées aux collectivités territoriales les missions de service public en matière de restauration et d'hébergement, d'accueil, d'entretien général et technique des établissements. En conséquence, la loi prévoit le transfert des personnels d'État assurant ses missions aux collectivités territoriales, ainsi que les agents qui les gèrent dans les rectorats. Ce sont principalement les personnels TOS, en majorité de catégorie C, qui sont concernés. Entre 2004 et 2009, 77 828 agents TOS de l'éducation nationale ont été transférés aux collectivités territoriales. D'après un rapport au Parlement de 2012, 68 % des agents concernés ont choisi d'être intégrés à la fonction publique territoriale, les autres étant mis à disposition, les collectivités territoriales étant plus généreuses que l'État en termes de rémunérations complémentaires.

Un rapport de la Cour des comptes sur la conduite par l'État de la décentralisation (27 octobre 2009)⁵ met en évidence un manque d'efficience :

« Si le rattachement des techniciens et ouvriers de service (TOS) des établissements scolaires du second degré était cohérent avec la répartition de l'immobilier et de son entretien (aux départements, les collèges, aux régions, les lycées), ce partage a eu à la fois pour effet de disperser la gestion de ce personnel entre plusieurs collectivités d'un même ressort géographique et de pérenniser l'éclatement des équipements du cycle secondaire, parfois situés sur un même site ».

De plus les emplois et les personnels, s'ils le souhaitent, qui géraient administrativement et financièrement les personnels TOS dans les rectorats et les DSDEN, ont bien été transférés aux collectivités. Mais alors que cette gestion était très majoritairement centralisée au niveau rectoral, ce qui permettait des économies d'échelle, elle a été éclatée en autant de collectivités qu'il en existe dans chaque académie, engendrant des surcoûts en termes d'emplois consacrés à cette gestion.

Cet état de fait a contraint les collectivités territoriales à recruter des cadres A, ce qui mécaniquement a contribué à la hausse des effectifs d'emplois publics et à un accroissement de la dépense publique. À titre d'exemple, la région Île-de-France a structuré son action grâce à quatre directions dont l'une, composée d'une cinquantaine de personnes, est plus spécifiquement chargée des politiques éducatives et de l'équipement : statistiques élèves, ouvertures et fermetures de sections, actions éducatives (aide aux projets de lycées ou des élèves, lutte contre le décrochage, soutien aux langues et à la mobilité), TICE (équipement numérique des lycées, ENT régional).

Enfin, au sein de certains EPLE, la double tutelle qui s'installe (fonctionnelle et hiérarchique) ne va pas sans poser de délicates questions d'organisation et de management, comme en témoignent encore les représentants des organisations syndicales des personnels de direction rencontrés par la mission.

⁵ Cour des comptes (2009). La conduite par l'État de la décentralisation. Rapport public thématique. <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Rapport-decentralisation-271009.pdf>

1.1.3. Des lois récentes modifient les relations entre État et collectivités territoriales dans le champ éducatif

Plusieurs lois plus récentes ont modifié la répartition des compétences entre collectivités d'une part, et entre l'État et les collectivités d'autre part. Pour autant elles relèvent davantage d'une réorganisation et d'une clarification que d'une « troisième vague de décentralisation », même si certains évoquent un « acte III », l'équilibre global des pouvoirs État / collectivités territoriales n'étant modifié qu'à la marge.

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République (loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013) et les projets éducatifs de territoires (PEDT)

Plusieurs articles de cette loi concernent les relations avec les collectivités territoriales et visent à clarifier les compétences des dites collectivités (cf. articles 19, 21, 22, 23, 25). La question du numérique est également au cœur de la loi qui indique dans son annexe les objectifs poursuivis, s'agissant des relations avec les collectivités territoriales :

« (...) Coordonner les actions de l'État et des collectivités territoriales en faveur du développement du numérique à l'école :

Exploiter les opportunités offertes par le numérique pour la formation des élèves implique d'équiper les établissements. La répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales en la matière, notamment sur la question de la maintenance des équipements, est clarifiée par la loi. Par ailleurs, les cofinancements prévus par les programmes gouvernementaux en faveur du déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire sont notamment mobilisés pour raccorder de façon systématique les établissements scolaires des premier et second degrés, et principalement ceux qui sont situés en milieu rural. L'État, les collectivités territoriales et les équipes éducatives choisissent de manière concertée les équipements matériel et logiciel acquis dans le cadre du développement du numérique dans les écoles et établissements scolaires. Ils réfléchissent ensemble aux solutions d'infrastructures réseau mises en place dans les établissements de façon à favoriser le développement des usages. Les inquiétudes développées ces dernières années au sein de la société civile en matière de santé publique, notamment à l'égard des enfants les plus jeunes, doivent pousser l'État et les collectivités territoriales à privilégier les connexions filaires lorsque cela est compatible avec les usages pédagogiques et les contraintes locales. (...)

Enfin, pour faciliter l'action des collectivités territoriales et lutter contre les inégalités territoriales, la constitution d'une offre attractive d'équipements matériel et logiciel performants pour les établissements scolaires et des procédures administratives simplifiées pour leur acquisition et l'achat de prestations de maintenance seront mises en place. »

Mais c'est surtout la réforme des rythmes scolaires dans le premier degré et le retour à la semaine de 4,5 jours qui ont retenu l'attention et généré le plus de tensions avec les collectivités territoriales, contraintes de revoir dans un temps jugé trop court leurs modalités d'intervention dans les activités péri et extra-scolaires.

Les objectifs étaient ainsi définis dans la loi du 8 juillet 2013 : « *La réforme des rythmes doit agir comme un levier pour faire évoluer le fonctionnement de l'école autour d'un projet éducatif territorial et doit conduire à mieux articuler le temps scolaire et les temps périscolaires et extrascolaires et, par conséquent, à coordonner les actions de l'État, des collectivités territoriales et des organismes œuvrant dans le champ éducatif* ».

L'impact du PEDT dans les relations État/collectivités territoriales sera plus particulièrement développé dans la deuxième partie (§ 2.2.)

Le caractère partenarial de la démarche, à l'initiative des collectivités, est ainsi explicitement mentionné. Elle rend obligatoires des échanges avec l'ensemble de la communauté éducative et donc avec les enseignants.

Le retour à la semaine de 4 jours par dérogation au décret initial sur les 4,5 jours, toujours en vigueur mais délaissé au profit du décret dérogatoire, et le constat d'inégalités territoriales fortes, malgré le fonds de soutien accordé par l'État aux communes passées aux 4,5 jours, ont conduit le ministère à rechercher les moyens d'améliorer le dispositif en proposant notamment le « plan mercredi ».

Plan mercredi

Le plan mercredi propose des solutions et des financements pour faciliter l'organisation des accueils de loisirs de qualité respectant les principes de la charte qualité « plan mercredi ». (Il) s'adresse aux collectivités (communes et groupements de communes) qui souhaitent développer, avec l'aide des services de l'État, des CAF et des associations partenaires, des mercredis périscolaires de qualité en complémentarité avec l'école et ainsi obtenir le label qui y est associé.

Pour s'inscrire dans un plan mercredi, il convient de :

- Conclure avec les services de l'État et la caisse d'allocations familiales un projet éducatif territorial intégrant l'accueil périscolaire du mercredi afin de maintenir une cohérence éducative des activités périscolaires avec les enseignements scolaires ;
- Organiser au sein du projet éducatif territorial un accueil de loisirs périscolaire dont les activités du mercredi respectent la charte qualité du Plan mercredi.

La charte qualité « plan mercredi » invite à structurer l'accueil de loisirs du mercredi autour de 4 axes :

- l'articulation des activités périscolaires avec les enseignements ;
- l'accessibilité et l'inclusion de tous les enfants ;
- l'ancrage du projet dans le territoire ;
- la qualité des activités.

Source : <http://planmercredi.education.gouv.fr/>

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 NOTRe

La loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale, notamment en matière de transports scolaires.

La loi relative à l'égalité et la citoyenneté (loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017)

Cette loi crée les conditions de la généralisation d'une culture de l'engagement citoyen tout au long de la vie et renforce la priorité à la jeunesse portée par le Gouvernement depuis 2012 : création d'un congé d'engagement associatif pour les actifs bénévoles, mise en place de la réserve citoyenne tout au long de la vie, reconnaissance systématique de l'engagement dans les diplômes de l'enseignement supérieur, ouverture du service civique à de nouveaux viviers, rationalisation du pilotage des structures d'information des jeunes, etc.

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018

Cette loi retire aux régions la compétence « apprentissage » mais leur confie une compétence « information » :

« La région organise des actions d'information sur les métiers et les formations aux niveaux régional, national et européen ainsi que sur la mixité des métiers et l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes en direction des élèves et de leurs familles, des apprentis ainsi que des étudiants, notamment dans les établissements scolaires et universitaires. Lorsque ces actions ont lieu dans un établissement scolaire, elles sont organisées en coordination avec les psychologues de l'éducation nationale et les enseignants volontaires formés à cet effet. Pour garantir l'unité du service public de l'orientation et favoriser l'égalité d'accès de l'ensemble des élèves, des apprentis et des étudiants à cette information sur les métiers et les formations, un cadre national de référence est établi conjointement entre l'État et les régions. Il précise les rôles respectifs de l'État et des régions et les principes guidant l'intervention des régions dans les établissements (article 18 de la loi) ».

À noter que cette loi a été portée par le ministère du travail et non par le ministère de l'éducation nationale. Cet aspect sera particulièrement développé dans la partie 4 du présent rapport.

1.2. Des instances de concertation qui peinent à jouer pleinement leur rôle

Pour le législateur, la question de l'articulation des politiques nationales et territoriales est abordée selon deux angles à la fois distincts et interdépendants :

- par une clarification progressive des compétences respectives, tant du point de vue des services déconcentrés que des collectivités territoriales ;
- par la création aux différents échelons nationaux et territoriaux d'organisations consultatives de concertation.

Au-delà de l'intention politique d'affirmation d'une volonté de dialogue et d'association de l'ensemble des acteurs concernés, un processus de construction et de légitimation des décisions politiques s'est mis en place progressivement après la Seconde Guerre mondiale. Sur des sujets socialement sensibles et souvent controversés (concernant par exemple les rythmes scolaires, les programmes scolaires, la place des associations partenaires de l'école...), la création d'instances de dialogue, de consultation et donc d'échange d'informations visait à faire converger les analyses, à rapprocher les points de vue, à tout le moins à justifier les décisions prises et à transmettre par différents canaux les argumentations. Il s'agissait d'associer les corps intermédiaires en leur donnant un espace d'expression et une légitimité dans un cadre administratif qui restait fondamentalement vertical et jacobin.

La première vague de décentralisation des années 1980 n'a pas fondamentalement perturbé cette vision. Il faudra attendre les années 2000, la seconde vague de décentralisation et la volonté de rendre l'État plus efficace, moins présent, pour voir apparaître une remise en cause de ce mode d'action publique.

Avec la LOLF⁶ et la RGPP⁷ et les premières mesures de rationalisation de l'appareil administratif d'État, sous l'influence intellectuelle des tenants du « *new public management*⁸ » (nouveau management public), les « comités Théodule », selon l'expression employée en 1963 par Charles de Gaulle, sont clairement victimes d'un procès en inefficacité.

Mais au-delà de leur nombre, relativement réduit au sein des deux ministères, l'un chargé de l'éducation nationale, le second de la jeunesse et des sports, c'est principalement leur mode de fonctionnement qui est fortement interrogé et leur capacité réelle à être un lieu de dialogue entre les représentants de l'État et ceux des collectivités territoriales. Contrairement aux intentions premières, elles ne sont que trop rarement un lieu de construction de l'action publique. C'est le constat convergent dressé aussi bien par les représentants de l'État que par les élus territoriaux rencontrés.

1.2.1. Les organes consultatifs en droit français

La loi peut créer un organisme consultatif et définir un périmètre ou un champ de compétence pour lequel il pourra être consulté avant toute décision de l'État ou d'un exécutif local. Dans certains cas, la loi prévoit une consultation obligatoire de l'organisme, mais sans que l'avis de celui-ci ne soit contraignant (par exemple, l'exécutif régional saisit le CESER de chaque projet de budget pour avis ; le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports sollicite l'avis du conseil supérieur de l'éducation [CSE] pour chaque modification de programme des collèges ou des lycées).

Dans le cadre de l'exercice de ses fonctions régaliennes, il s'agit en règle générale pour l'État d'un acte politique visant à affirmer qu'il ne décide pas seul mais prend systématiquement la précaution de consulter les différentes parties prenantes. Ces dernières peuvent être des experts qualifiés, des représentants de collectivités territoriales, des représentants des organisations syndicales, des représentants des usagers (parents et élèves), des représentants de la « société civile » ou de l'économie.

⁶ Loi organique relative aux lois de finances.

⁷ Révision générale des politiques publiques (2007-2011).

⁸ Nouvelle gestion publique ou *new public management* est un courant anglo-saxon d'inspiration libérale qui postule qu'il n'existe aucune différence fondamentale entre la gestion d'un service public et la gestion d'une entreprise privée. En conséquence les modalités d'organisation doivent être comparables et il convient notamment de bien identifier l'échelon politique en charge des questions stratégiques et l'échelon administratif chargé de l'exécution. Le concept « d'État stratège » tel qu'il est apparu dans les réflexions sur la réforme de l'État relève de cette approche.

Mais il peut également relever de la volonté de disposer d'une expertise particulière et de permettre ainsi aux services de l'État de mieux préparer ou mettre en œuvre les décisions gouvernementales. Le Conseil scientifique de l'éducation nationale, créé en 2018, a ainsi vocation à proposer des analyses scientifiques permettant d'éclairer certaines décisions. Et même s'il lui est parfois reproché d'être la caution scientifique de décisions de nature politique, la qualité de ses travaux pluridisciplinaires et la transparence de ses débats lui permettent de peser dans le débat public en le nourrissant de données méthodologiquement solides.

En 2020, il existait 394 instances consultatives rattachées aux différents ministères.

Cependant, depuis le début des années 2000, cette modalité d'administration publique est régulièrement contestée et un effort de rationalisation a été entrepris (cf. <https://www.senat.fr/rap/r06-244/r06-24412.html>). Le gouvernement est ainsi tenu de publier en annexe au projet de loi de finances la liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du Premier ministre ou des ministres, assortie du nombre de membres, du nombre de réunions et du coût de fonctionnement de chaque commission⁹.

Sous l'influence de la nouvelle approche de la gestion publique¹⁰ et de la volonté de réformer l'État, le nombre d'organismes consultatifs a été réduit de 46 % entre 2008 et 2018, passant de 799 à 387. Dix-huit de ces instances, soit 4,6 %, ont été supprimées depuis le 1^{er} septembre 2018.

Cette volonté de rationalisation est notamment à l'origine d'un nouveau projet de loi (dit « ASAP » pour accélération et simplification de l'action publique), retardé en raison de la crise sanitaire. 86 commissions devraient ainsi être supprimées ou regroupées avec trois objectifs principaux :

- accélérer la mise en œuvre des décisions politiques, en lien avec l'accélération due à la mise en place du quinquennat ;
- privilégier des modes de consultation des citoyens plus en phase avec les attentes sociales ;
- poursuivre l'amélioration de l'efficacité administrative.

1.2.2. Les principales structures consultatives nationales de l'éducation nationale

La terminologie utilisée pour décrire les lieux de dialogue entre l'État ou ses représentants et les différents partenaires et/ou composantes de l'école n'est pas stabilisée. Ainsi, selon les cas on retrouve sur le site du ministère les termes d'instance, de conseil, d'organisme ou de structure, souvent pour décrire les mêmes « organisations ». À titre d'exemple, le CSE est répertorié sur le site www.education.gouv.fr comme « structure consultative », mais également comme « organisme consultatif ». Par ailleurs, entre « consultation » et « concertation », un flou certain règne dans les objectifs et la pratique de certains organismes, ce qui conduit à affaiblir leur rôle. L'exemple le plus caractéristique, voire caricatural, est très certainement celui du CSE, dont les débats sont toujours très animés, les votes généralement critiques à l'égard des propositions qui lui sont soumises, mais dont les avis ne sont quasiment jamais suivis d'effets.

Le terme d'instance semble être privilégié pour identifier un espace réservé au dialogue social avec les organisations représentatives des personnels, même si d'autres partenaires y participent.

Les principaux organismes nationaux consultatifs du MENJS sont les suivants :

- comité consultatif du fonds pour le développement de la vie associative ;
- conseil national de la vie lycéenne ;
- conseil national des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public ;
- conseil scientifique de l'éducation nationale ;
- conseil supérieur de l'éducation ;

⁹ L'annexe au projet de loi de finances 2020 sous-estime très largement les coûts réels de fonctionnement s'agissant de l'éducation nationale. À titre d'exemple, aucun montant ne figure pour les CPC alors même que ces commissions essentielles à la création et à la rénovation des diplômés de l'enseignement professionnel se réunissent très régulièrement. Il est par ailleurs incomplet, aucune mention n'étant faite, par exemple, du conseil scientifique de l'éducation nationale, dont l'activité est restée soutenue depuis sa création en 2018.

¹⁰ <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/1m0eemg4qt9cc8ct7bkgadninf/resources/chapitre05.pdf>

- conseil supérieur des programmes ;
- haut conseil de l'éducation artistique et culturelle ;
- observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement ;
- comité ministériel de transaction ;
- commissions professionnelles consultatives ;
- commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs ;
- comité des médaillés de la jeunesse, des sports et de l'engagement associatif ;
- commission de reconnaissance des qualifications ;
- commission nationale de sécurité des enceintes sportives ;
- conseil supérieur des sports de montagne.

En 2018, le coût de fonctionnement de ces instances était estimé à plus de 1 M€, dont 80 % pour le seul CSE, pour 162 réunions ayant regroupé 423 personnes selon l'annexe du projet de loi de finances 2020.

Ces points appellent plusieurs remarques :

- les collectivités territoriales ne sont représentées qu'au sein de six instances nationales (Comité consultatif du fonds pour le développement de la vie associative, CSE, Haut Conseil de l'éducation artistique et culturelle, Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement, Commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs, Commission nationale de sécurité des enceintes sportives) ;
- le CTEN, instance de concertation entre l'État et les collectivités locales, a été supprimé par le décret du 23 mai 2013. Il n'existe donc plus d'instance officielle de dialogue entre le MENJ et les associations d'élus des collectivités territoriales. Les consultations politiques ont lieu en fonction des sujets d'actualité, généralement à l'initiative du ministère ;
- le CNVL, émanation des CAVL, qui « (...) peut être consulté par le ministre chargé de l'éducation sur les questions relatives à la vie matérielle, sociale, culturelle et sportive et au travail scolaire dans les lycées publics et dans les établissements régionaux d'enseignement adapté. Il est tenu informé des grandes orientations de la politique éducative dans les lycées - D511-59 », ne comprend aucun représentant des collectivités territoriales.

Différents interlocuteurs rencontrés, notamment les représentants des associations nationales des collectivités territoriales, s'interrogent sur leur place et leur rôle au sein de ses différentes instances. Si l'existence d'instances officielles de consultation n'est pas contestée dans son principe, c'est dans leur mode de fonctionnement qu'elles sont régulièrement questionnées.

À titre d'exemple, le CSE « (...) est obligatoirement consulté et peut donner son avis sur toutes les questions d'intérêt national concernant l'enseignement ou l'éducation quel que soit le département ministériel intéressé. Il donne des avis sur les objectifs et le fonctionnement du service public de l'éducation. Il est saisi pour avis du rapport d'évaluation mentionné à l'article L. 211-1. » conformément à l'article L. 231-1 du code de l'éducation. Il comprend douze représentants des collectivités territoriales (quatre par niveau de collectivité) sur 100 membres. Au sein de cette instance, 28 sont réservés aux représentants des enseignants (premier et second degrés), dont 14 sont attribués à des représentants de la Fédération syndicale unitaire (FSU). De fait, il sert très souvent de tribune aux organisations syndicales représentatives qui, lors de longues interventions liminaires sans toujours de véritable rapport avec l'ordre du jour, mais en lien avec des questions vives qui traversent la communauté éducative, en profitent pour donner publiquement leur point de vue aux autres parties prenantes représentées. Sur les grandes questions pour lesquelles il est saisi, notamment lors des réformes majeures du système éducatif, les avis du CSE sont très exceptionnellement consensuels et favorables à l'administration. À l'exception de quelques amendements, généralement portant sur des questions mineures, les textes ne sont que rarement modifiés à l'issue des débats. Ils sont systématiquement publiés même en cas d'avis négatif. Ce formalisme réglementaire et cet intérêt très limité pour la bonne marche du système sont régulièrement dénoncés par les représentants des associations des collectivités territoriales.

1.2.3. Les principales structures territoriales

En fonction de leurs compétences respectives, les représentants des collectivités territoriales peuvent dialoguer avec les représentants de l'État au sein de plusieurs instances (le conseil académique de l'éducation nationale, le conseil départemental de l'éducation nationale, le conseil d'école, le conseil d'administration du collège ou du lycée [EPL], le CAVL). À l'origine, chaque instance était en cohérence avec le découpage administratif de l'État (région, département, commune). Les différentes réorganisations de l'État (création des grandes régions, développement des EPCI...) ont passablement perturbé cette architecture.

À titre d'exemple, la réorganisation territoriale des services de l'éducation nationale et la création des régions académiques n'ont pas été accompagnées de la création d'un CRAEN (conseil de région académique de l'éducation nationale), sauf pour l'Île-de-France où il préexistait à la réforme territoriale. Alors que l'on assiste à un renforcement, voire à une primauté, du rôle de recteur de région académique comme interlocuteur privilégié du président de région, cette anomalie mérite d'être soulignée, sauf à imaginer qu'une réforme des instances conduirait à une profonde transformation, voire à une disparition d'un organisme dont on peut légitimement s'interroger sur son intérêt.

Comme les instances nationales, ces structures sont toutes « multi-acteurs ». En conséquence, les relations entre État et collectivités territoriales, et notamment la recherche d'articulation des politiques éducatives, ne représentent qu'une partie des sujets abordés.

Au niveau des territoires, les structures peuvent être classées en deux catégories :

- les structures uniquement consultatives : conseil académique de l'éducation nationale (CAEN), conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN), conseil académique des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public (CAAECEP) ;
- les structures consultatives et décisionnelles : conseil d'école, conseil d'administration d'EPL.

1.2.4. Les structures uniquement consultatives

CAEN et CDEN présentent certaines similitudes, ne serait-ce que la définition de leur mission : « *Il peut être consulté et émettre des vœux sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans l'académie (CAEN) versus dans le département (CDEN)* ». Ce sont des organes uniquement consultatifs. Même si pour certaines décisions la consultation est obligatoire, le résultat du vote est sans conséquence. Il en résulte, comme pour le CSE, des postures, notamment syndicales, qui font des réunions davantage des tribunes d'expression que des lieux d'échanges et d'élaboration des politiques publiques territoriales.

Le CAEN (un par académie) comprend en règle générale 72 membres, dont 24 représentants des collectivités territoriales. Il est présidé par le préfet de région ou le président du conseil régional, en fonction des points inscrits à l'ordre du jour des séances. Le recteur en est le vice-président. En Île-de-France et dans certaines collectivités ultramarines, des dispositions spécifiques d'organisation des conseils académiques de l'éducation nationale figurent dans le code de l'éducation, telles qu'à Wallis-et-Futuna, Mayotte, en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie.¹¹

Le CAEN peut être consulté et émettre des vœux sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement dans l'académie. Il examine le schéma prévisionnel des formations secondaires, le programme d'investissements, de subventions de fonctionnement des lycées, la formation continue des adultes, l'enseignement supérieur.

¹¹ Code de l'éducation, partie législative Livre II chapitre IV les CAEN Titre VI. Articles L. 261-1 à L. 264 -4.

L'article L. 234-1, modifié par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 - art. 57, précise que :

« Le conseil de l'éducation nationale institué dans chaque académie comprend des représentants des collectivités territoriales, des personnels et des usagers. La présidence est exercée par le représentant de l'État ou le représentant de la collectivité concernée selon que les questions soumises aux délibérations du conseil sont de la compétence de l'État ou de celle de cette collectivité. Ce conseil peut siéger en formations restreintes. Un décret en Conseil d'État précise notamment l'organisation et les compétences de ce conseil. Ce décret peut comporter les adaptations rendues nécessaires par l'organisation particulière de Paris, de la métropole de Lyon, du département du Rhône, de la Corse, des départements d'outre-mer, de Mayotte, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ».

De l'avis de nombreux participants, qu'ils soient représentants de préfecture, du rectorat ou des collectivités territoriales, le CAEN est très souvent un espace d'expression des organisations syndicales et assez peu une instance de dialogue entre les représentants de l'État et des collectivités territoriales. Sur fond de surenchère syndicale, par de longues déclarations liminaires adressées au recteur ou à ses représentants, les organisations représentatives utilisent très souvent cette instance comme une tribune de présentation publique de leurs revendications. Les représentants des collectivités territoriales rencontrés par la mission affirment être très souvent pris à témoin de discussions ou de controverses internes à l'éducation nationale. Les discussions sur des sujets concrets et précis ont lieu ailleurs, dans des réunions de travail entre services. Lorsque la situation l'impose, des réunions informelles directes sont organisées, soit par le préfet soit par le recteur, avec les élus concernés (président de conseil départemental, président de conseil régional, maire ou président de collectivité).

Le conseil départemental de l'éducation nationale comprend en général 30 membres et est composé de représentants des collectivités locales (10), des personnels des établissements d'enseignement et de formation, des usagers (parents d'élèves, associations, etc.). Comme pour le CAEN, le conseil peut être consulté sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du service public d'enseignement, mais dans le département uniquement.

L'article L. 235-1 modifié par l'ordonnance n° 2014-1543 du 19 décembre 2014 - art. 37, précise ainsi que :

« Le conseil de l'éducation nationale institué dans chaque circonscription départementale comprend des représentants des collectivités territoriales, des personnels et des usagers.

La présidence est exercée par le représentant de l'État ou le représentant de la collectivité concernée selon que les questions soumises aux délibérations du conseil sont de la compétence de l'État ou de celle de cette collectivité.

Un décret en conseil d'État précise notamment l'organisation et les compétences de ce conseil. Ce décret peut comporter les adaptations rendues nécessaires par l'organisation particulière de Paris, de la métropole de Lyon, du département du Rhône, de la Corse des départements d'outre-mer et de Mayotte ».

Même si l'avis des interlocuteurs rencontrés (représentants des collectivités territoriales, représentants des services déconcentrés et notamment des DSDEN, chefs d'établissement) est plus nuancé, comparativement au CAEN, quant au fonctionnement de l'instance, le même constat est régulièrement dressé de réunions ne permettant que marginalement un échange réel et approfondi entre État et collectivités territoriales.

La loi pour une école de la confiance prévoyait la possibilité de réformer par ordonnance (article 55) les CAEN et les CDEN. Cette possibilité n'a pas encore été mise en œuvre.

1.2.5. Les structures consultatives et décisionnelles

Le conseil d'école

Au sein du conseil d'école se retrouvent également des élus de la commune ou de l'EPCI et des représentants des différentes parties prenantes (professeurs, parents d'élèves, délégué départemental de l'éducation nationale). Le conseil d'école est un organe de concertation institutionnelle doté de compétences décisionnelles. Il est régi notamment par les articles L et D. 411 du code de l'éducation.

« Le conseil d'école peut être amené à se prononcer sur les principales questions de vie scolaire. Il donne son avis non seulement sur les actions pédagogiques mais aussi éducatives qui sont entreprises pour réaliser les objectifs nationaux du service public d'enseignement. (...) Le conseil d'école donne un avis sur les actions menées contre toutes les formes de violence et de discrimination, en particulier de harcèlement ».

L'article D. 411-2 du code de l'éducation permet d'identifier les nombreux sujets susceptibles d'être débattus avec les représentants de la collectivité de rattachement : l'utilisation des moyens alloués à l'école, les activités périscolaires, la restauration scolaire, la protection et la sécurité des enfants dans le cadre scolaire et périscolaire, l'organisation d'activités complémentaires éducatives, sportives et culturelles, l'utilisation des locaux scolaires en dehors des heures d'ouverture de l'école, les principes de choix de manuels scolaires ou de matériels pédagogiques divers, l'organisation des aides spécialisées.

L'article D. 521-11 indique également que :

« Le conseil d'école intéressé ou la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale intéressé peut transmettre un projet d'organisation de la semaine scolaire au directeur académique des services de l'éducation nationale, après avis de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription d'enseignement du premier degré ».

En lien avec un champ de compétences nettement plus large que celui du CAEN et du CDEN, et une dimension décisionnelle, les relations entre les membres de la communauté éducative et les élus communaux devraient en conséquence être de nature différente et nettement plus constructives, car centrées sur la co-construction de projets éducatifs propres au territoire concerné. Selon les informations recueillies, il ne semble pas que ce soit réellement le cas. Plusieurs raisons sont régulièrement évoquées. Outre la méfiance persistante d'une partie des équipes éducatives à l'égard des élus locaux, sur fond de contestation de leur légitimité à intervenir dans le champ d'une éducation qui doit rester nationale à leurs yeux, est fréquemment citée l'absence physique des élus aux réunions du conseil et dans certains cas leur difficulté à répondre concrètement aux besoins exprimés, souvent pour des raisons budgétaires.

La question des équipements notamment numériques est un sujet sensible qui semble fréquemment diviser les membres présents. D'un côté, la communauté éducative reproche fréquemment aux communes un investissement jugé trop faible en matière numérique¹², comparé notamment à celui des départements et des régions. De l'autre, les représentants des collectivités avancent l'argument de l'impact budgétaire, en relation avec le nombre d'établissements à équiper : 44 500 écoles contre 6 950 collèges et 3 750 lycées, dont des lycées accueillant des lycéens professionnels et les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA)¹³. Ils mettent également en avant la faible utilisation des matériels achetés, l'absence de maîtrise des outils numériques par les enseignants et la difficulté à faire évoluer des pratiques pédagogiques traditionnelles. Pour autant, comme en témoignent les expérimentations relatées par l'agence des usages de « Réseau Canopé »¹⁴, l'enseignement primaire, notamment à l'occasion de la crise sanitaire récente de la Covid-19, s'est emparé des potentialités du numérique.

Le conseil d'administration des EPLE

Il est intéressant de noter que les représentants des collectivités territoriales sont assimilés aux représentants de l'État dans la répartition des sièges affectés aux parties prenantes de la communauté éducative, dans une catégorie que l'on pourrait qualifier de « décideurs », comparée aux usagers (parents et élèves) et aux personnels de l'établissement :

« La composition du conseil d'administration est fondée sur un principe de représentation tripartite (art. L. 421-2 et R. 421-14 à R. 421-18 du code de l'éducation) : – 1/3 de représentants des collectivités territoriales, de l'administration de l'établissement et de

¹² Une enquête réalisée par la Gazette des communes, la CFI et publiée en mai 2021 évoque « l'immaturité numérique des communes » <https://www.aefinfo.fr/depeche/654255>

¹³ Sources : les chiffres clés du système éducatif 6515 rentrée 2020.

¹⁴ <https://www.reseau-canope.fr/lagence-des-usages.html>

personnalités qualifiées ; – 1/3 de représentants des personnels (enseignants, ATOSS ; – 1/3 de représentants des usagers [élèves, parents d'élèves] »¹⁵.

Doté de compétences consultatives mais également décisionnelles en lien avec l'autonomie des établissements énoncée par la loi de 1983, le conseil d'administration de l'EPL est très certainement l'instance de gouvernance la plus représentative du quadruple mouvement d'évolution du système éducatif.

Au carrefour de la décentralisation, de la déconcentration, de l'autonomie et de l'ouverture, il est en théorie l'organe idéal pour tout à la fois mettre en œuvre les orientations nationales et construire un projet adapté à une réalité territoriale, dans ses dimensions sociales, économiques, géographiques. Cependant, les multiples enquêtes réalisées notamment par l'IGÉSR sur cette question conduisent à nuancer cette approche et à mettre en évidence sa lourdeur et son formalisme. C'est à cet égard, l'une des raisons invoquées, la simplification des procédures, pour justifier le contenu du décret 2020-1632 du 21 décembre 2020 qui renforce le pouvoir des chefs d'établissement en leur confiant la responsabilité de la fixation l'ordre du jour du CA, sans recours préalable à la commission permanente qui devient facultative.

Point de rencontre des politiques nationales, régionales, départementales et communales dans le champ éducatif, le conseil d'administration d'un EPLE devrait être un des maillons essentiels de leur mise en cohérence, de leur articulation. Les fonctions de directeur d'établissement et de président du conseil d'administration sont assumées par une seule et même personne, le chef d'établissement. Alors que dans l'enseignement agricole la présidence du conseil d'administration d'un établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLFPA) est confiée à une personnalité qualifiée extérieure, parfois à un élu territorial, le cumul des fonctions est la règle à l'éducation nationale, ce qui ne va pas sans poser quelques difficultés organisationnelles, managériales et parfois même politiques.

En cas de conflit, quelle fonction prime sur l'autre, celle de représentant de l'État ou celle de président du conseil d'administration ? En règle générale, le réflexe légitimiste prévaut.

De l'avis des représentants des élus membres de conseils d'administration (CA) et des représentants des organisations syndicales des chefs d'établissement, le fonctionnement des CA, notamment en ce qui concerne les relations avec les élus, est loin d'être satisfaisant. Plusieurs raisons sont citées. La première est celle de l'absence trop fréquente des élus. La plupart des CA se tenant souvent à des dates proches, la collectivité qui a fait le choix de confier cette fonction uniquement aux membres de la majorité de l'exécutif se heurte à des difficultés pour assurer la présence des élus désignés à toutes les séances. Une autre raison réside dans la difficulté à faire reconnaître le projet d'établissement comme élément structurant de la vie de l'EPL dans son territoire. Les élus des différentes collectivités considèrent en effet le collège ou le lycée comme une composante essentielle d'un projet de territoire global. Ils souhaitent en conséquence contribuer à la construction d'un projet d'établissement qui intègre les différentes dimensions économiques, sociales et géographiques spécifiques au territoire. Mais ils se heurtent souvent à une vision nettement plus jacobine d'une grande partie de la communauté éducative pour laquelle la dimension « nationale » de l'éducation doit rester la règle et qui en conséquence refuse à trop s'engager dans une démarche territorialisée. Il en résulte pour les élus un intérêt limité à assister à de longs échanges sur des sujets qui ne concernent que les membres de l'éducation nationale dans leurs relations avec l'institution.

En conclusion de ce paragraphe

Vu sous l'angle des relations État / collectivités territoriales, la question du maintien des instances de concertation uniquement consultatives est clairement posée. Elles ne contribuent que de façon marginale à la recherche d'une articulation, d'une cohérence entre les politiques éducatives de l'État et des collectivités. Trop souvent elles ralentissent la mise en œuvre des politiques publiques sans contribuer à leur efficacité. Leur dimension « multi-acteurs » est à l'origine de cette faiblesse. Sauf à imaginer des instances à la composition réduite autour des seuls représentants de l'État et des collectivités territoriales, et aux objectifs explicites centrés sur la recherche des modalités d'articulation des différentes politiques, leur suppression pure et simple ne devrait pas perturber outre mesure le fonctionnement du système éducatif.

¹⁵ Ministère de l'éducation nationale (2009). Guide juridique du chef d'établissement <https://www.education.gouv.fr/le-guide-juridique-du-chef-d-etablissement-11309>

Les instances mixtes (consultatives et décisionnelles) appellent un autre constat. Leur inefficacité ou leur difficulté à atteindre les objectifs assignés relèvent davantage d'une difficulté des acteurs à rentrer dans la logique de projet d'établissement et à le concevoir comme un véritable outil de pilotage et de dialogue. Pour autant leur légitimité n'est pas en cause. Leur efficacité dépendra de la capacité de chaque partie prenante à prendre la pleine mesure des enjeux de la co-construction d'un projet éducatif fruit de la convergence d'objectifs nationaux et de particularismes locaux. S'agissant des personnels de l'éducation nationale (professeurs, chefs d'établissement, personnels administratifs, cadres des services déconcentrés...), seule une impulsion nationale forte serait, certes de façon paradoxale, de nature à faire évoluer les comportements, tant les représentations et les préventions demeurent¹⁶.

Enfin, le constat de l'immaturation collective du concept d'autonomie des établissements est, à l'analyse, une nouvelle fois posée.

Préconisation n° 1

Refondre les instances nationales, académiques et locales, en dissociant clairement celles qui relèvent de la concertation de celles qui relèvent du dialogue social, et confier aux instances territoriales une fonction de co-construction des projets éducatifs locaux.

1.3. L'action éducative des collectivités territoriales se développe et estompe les frontières entre les différents porteurs de compétences

Le programme de recherche INEDUC différencie politiques scolaires et politiques éducatives de la manière suivante :

« Les politiques scolaires peuvent être définies comme étant l'ensemble des actions, menées par des institutions publiques et leurs agents, qui ont pour objet de modifier les conditions de scolarisation et d'éducation scolaire des élèves. Cette définition générique doit être complétée par des exemples de politiques scolaires. On peut en effet distinguer des politiques scolaires de type structurel, telles que l'obligation, pour les départements, de créer des écoles normales primaires en 1833 (loi Guizot), ou la scolarité obligatoire portée jusqu'à 16 ans (Berthoin 1958) ; des politiques scolaires relatives au curriculum et liées aux modifications des programmes scolaires ; des politiques liées au fonctionnement de l'organisation scolaire, telles que les modalités d'affectation des élèves – les politiques d'assouplissement de la carte scolaire mises en œuvre depuis 1983, par exemple ».

« L'expression "politique éducative" est plus large que celle de politiques scolaires. Les politiques scolaires sont des politiques éducatives, puisqu'elles visent à modifier le fonctionnement du système éducatif. Par contre, toutes les politiques éducatives ne sont pas des politiques scolaires. En ce sens, il faut considérer que les politiques scolaires sont un sous-ensemble des politiques éducatives. Il est, pour cette raison, possible d'employer l'expression politique éducative pour désigner des politiques scolaires, par exemple les politiques d'éducation prioritaire. Le domaine propre des politiques éducatives est difficile à cerner. La construction d'une médiathèque relève de la politique éducative des communes. L'accessibilité des ouvrages favorise la lecture et le nombre de livres lus est en rapport avec la réussite scolaire. Toutefois, cette politique éducative est aussi une politique culturelle. Les politiques éducatives qui ne sont ni des politiques culturelles (la médiathèque), ni des politiques scolaires stricto sensu, renvoient aux actions entreprises par les collectivités locales dans le cadre de leur politique éducative : construction des bâtiments scolaires, politiques de transports scolaires, redéfinitions de la carte scolaire des collèges... »¹⁷

Il est dès lors possible de constater que si l'initiative de la création de politiques scolaires relève prioritairement de l'État, les collectivités territoriales n'y participent que dans le cadre des instructions gouvernementales. En revanche, la responsabilité de la mise en œuvre des politiques éducatives serait, selon les cas, davantage partagée et fréquemment le résultat d'une co-construction.

¹⁶ https://sgen-cfdt.fr/contenu/uploads/2016/07/les_instances_de_leple.pdf

¹⁷ INEDUC (2018). Politiques scolaires/Politiques éducatives. EspacesTemps.net, consulté le 20 septembre 2018. <https://www.espacestems.net/articles/politiques-scolaires-politiques-educatives/>

Les politiques éducatives territorialisées regroupent quant à elles l'ensemble de décisions prises en matière éducative dans un territoire donné, par toute autorité, ou représentant, ayant compétence en matière d'éducation, seule ou en concertation avec d'autres acteurs du territoire. Ainsi, dans les territoires, se chevauchent des décisions relevant de l'État et de ses représentants (déclinaisons de politiques nationales dans un territoire par les services déconcentrés), celles d'une ou plusieurs collectivités territoriales (mises en œuvre par l'exécutif et ses services de décisions votées par les instances délibérantes) et celles des EPLE (mise en œuvre par le chef d'établissement suite aux décisions votées en conseil d'administration).

Pour constituer une politique, ces décisions doivent se référer à une stratégie commune : diagnostic partagé, objectifs communs, plan d'action arrêté d'un commun accord, dans le respect des compétences de chacun. C'est dans ce champ que se développe actuellement la plupart des politiques éducatives (cités éducatives, PEDT, projet éducatif social local [PESL], politiques de jeunesse...) et que la question de l'intervention des collectivités territoriales se pose, comme l'indique Oliver Rey dans un dossier d'actualité de l'Ifé¹⁸ : « *La ligne de partage entre un État intervenant prioritairement sur les contenus d'enseignement et des collectivités locales qui s'occupent prioritairement de l'amélioration des conditions d'enseignement tend par conséquent à s'estomper* ».

L'articulation, au sens étymologique « *la liaison entre plusieurs éléments* », se pose donc en des termes différents. Articuler, c'est organiser entre eux plusieurs éléments conçus séparément afin d'obtenir un résultat. Si l'on transpose cette vision mécaniste, « articuler des politiques » revient à se poser la question de leur cohérence et donc de l'efficacité de cette articulation. La mesure de cette efficacité nécessite de se poser la question des indicateurs, référés aux objectifs initiaux de chacune des politiques censées être articulées (objectifs scolaires au sens strict, objectifs éducatifs...). Or, la plupart de ces politiques territorialisées sont par nature co-construites.

Le numérique (cf. point 3, partie 6 du présent rapport) fournit un exemple pertinent non seulement du flou qui s'accroît dans la répartition des responsabilités, mais également de l'accélération de la co-construction des politiques. Dès avant la crise sanitaire de la Covid, qui a mis en lumière l'importance du numérique dans l'enseignement et dans le lien avec les familles et les élèves, les collectivités territoriales avaient développé des stratégies d'équipement fondées sur une analyse des besoins pédagogiques actuels mais aussi en devenir. Que ce soit par exemple dans la région Grand Est, en Normandie ou dans le département des Landes, des services, composés fréquemment de personnels issus de l'éducation nationale ou ayant eu une expérience au sein d'établissements publics, dotés des compétences nécessaires notamment pédagogiques, ont élaboré, en lien avec les délégations académiques au numérique éducatif (DANE) ou les directions territoriales de « Réseau Canopé », des stratégies numériques globales. Cet aspect sera particulièrement développé dans la partie 6 du présent rapport.

1.4. L'autonomie des établissements, accélérateur de l'articulation des politiques éducatives

Lorsque l'établissement n'était que l'ultime rouage d'une chaîne administrative hiérarchisée, chargé de mettre en œuvre des décisions prises généralement au sein des directions ministérielles, il était difficile, voire illusoire, de parler d'autonomie. Celle-ci suppose en effet « *un transfert de responsabilités de l'État vers les établissements, la capacité à disposer d'organes délibérants, un budget propre, des pouvoirs de décisions dans des domaines définis et l'attribution de marges de liberté.* »¹⁹.

Historiquement, les prémices de l'autonomie apparaissent dès 1955, mais c'est véritablement après la première vague de décentralisation et avec la création de l'EPL (loi n° 85-97 du 25 janvier 1985) que cette autonomie est officiellement reconnue et dotée d'objectifs propres dans le cadre d'un mouvement qui touche la plupart des pays développés.

L'autonomie est en effet un mode d'organisation qui vise à améliorer la performance éducative globale, comme le souligne régulièrement les études de l'OCDE, notamment au travers de l'analyse des résultats de

¹⁸ Ifé. Décentralisation des politiques éducatives, *op. cit.*

¹⁹ Marie-Claude Franchi, Antoine Mioche, Éric Tournier (2019). Rapport annuel 2019 des inspections générales : l'autonomie des établissements scolaires. Pratiques, freins et atouts pour une meilleure prise en compte des besoins des élèves. IGEN-IGAENR.

l'enquête internationale PISA : « Dans les pays où les établissements d'enseignement jouissent d'une grande autonomie dans le choix des programmes et des modes d'évaluation, les élèves ont tendance à obtenir de meilleurs résultats. Dans les pays où les établissements d'enseignement publient leurs résultats, les élèves sont en général plus performants dans les établissements qui jouissent d'une plus grande autonomie vis-à-vis de l'affectation des ressources que dans les autres. »²⁰

Lieu ultime d'articulation des politiques, qu'elles soient d'État ou d'une collectivité territoriale, il est assez évident d'un point de vue organisationnel que le niveau de responsabilité des différents interlocuteurs qui interviennent au sein d'un établissement doit être comparable. Seule sa capacité à prendre des décisions, validées par un conseil d'administration et non un supérieur hiérarchique, peut faire du chef d'établissement en particulier un interlocuteur reconnu d'un représentant de la collectivité de rattachement, pour tout ce qui concerne les actes de gestion relevant des compétences spécifiques de la collectivité (entretien du bâti scolaire, restauration, transports scolaires, fonctionnement...) mais également pour toutes les décisions relevant du projet d'établissement.

Tous les représentants des collectivités rencontrés par la mission insistent sur l'importance de l'ancrage territorial des établissements. Selon eux, ils doivent prendre en compte les réalités économiques, sociales, culturelles, géographiques de leur territoire d'implantation et se considérer comme un des éléments moteurs du développement local. Cette constante est à mettre en perspective avec la posture partagée par la plupart des interlocuteurs des services déconcentrés rencontrés, notamment des DASEN, qui, au-delà d'un discours souvent consensuel, réaffirment avec force leur rôle premier de représentant de l'État, chargé en conséquence de décliner localement des politiques nationales. Les termes de vigilance, de contrôle viennent souvent illustrer ces propos. Il n'est pas étonnant dès lors que la majorité des élus rencontrés par la mission évoquent régulièrement leur difficulté à entrer dans un dialogue constructif, notamment au sein des conseils d'administration des EPLE, tant les freins culturels à l'ouverture de l'école et à la reconnaissance de leur légitimité sont encore grands et largement partagés par les personnels des établissements, qu'ils soient cadres ou enseignants. Il semblerait que la vision dominante soit encore celle de « l'établissement d'État » implanté dans les territoires avec comme seul objectif la déclinaison de politiques nationales visant à assurer, par l'uniformité des modes d'action, l'unité nationale et l'égalité. La mission a cependant constaté que, là où les difficultés scolaires sont les plus importantes (quartiers défavorisés, territoires ruraux), cette opposition avait tendance à s'estomper face à un principe de réalité qui fait de l'union des énergies un impératif. C'est notamment le cas dans les territoires concernés par les cités éducatives.

1.5. Une déconcentration sous contrainte pour une plus grande efficacité de l'action publique

La déconcentration n'est pas un phénomène récent. En effet, le général Bonaparte, après avoir créé, par une décision du 15 décembre 1799, la fonction de préfet pour administrer les départements, a l'ambition d'organiser une administration de l'enseignement dans des « académies ». Pour ce faire, il signe d'abord, le 17 mars 1808, un décret portant création de l'université impériale, qui sera composée d'académies, et le 17 septembre un décret créant la fonction de « recteur ». À ces recteurs, on confère des pouvoirs spécifiques de direction et de « surveillance des méthodes et du corps enseignant ». Ce processus d'organisation de l'administration publique est une notion distincte de la décentralisation et vise à améliorer l'action de l'État en déléguant certaines attributions de l'administration centrale aux fonctionnaires locaux (préfet, recteur, DASEN...). Comme l'indiquait Odilon Barrot (président du Conseil en 1848) à la tribune du Sénat : « C'est le même marteau qui frappe mais on en a raccourci le manche ». Ce processus s'est considérablement accéléré avec les premières lois de décentralisation de 1982-1985. Il fallait alors permettre aux services déconcentrés de l'État d'être des interlocuteurs pertinents des collectivités disposant désormais de compétences spécifiques. Il fallait également adapter l'organisation et les missions de ces services, notamment en ce qui concerne le contrôle de légalité.

Pour l'éducation nationale, une des dernières étapes de cette déconcentration découle de la loi du 16 janvier 2015 et de la loi NOTRe du 7 août 2015 qui modifient l'organisation territoriale de la France.

²⁰ OCDE (2011). Autonomie et responsabilisation des établissements d'enseignement : quel impact sur la performance des élèves ? PISA à la loupe n° 9 <https://www.oecd.org/pisa/>

Elles regroupent en treize grandes régions les vingt-deux régions métropolitaines existantes et leur attribuent de nouvelles compétences. À noter que le projet initial de loi NOTRe prévoyait le transfert de propriété des collèges du département vers la région, permettant ainsi une unification de la gestion des bâtiments scolaires du secondaire. Cette disposition a finalement disparu, seul restant le transfert, sous dix-huit mois, des transports scolaires. Par décret du 10 décembre 2015, les vingt-deux académies sont regroupées en treize régions académiques comprenant une à trois académies. Pour autant, les académies, et les recteurs d'académie, ne disparaissent pas comme le souligne François Weil, Olivier Dugrip, Marie-Pierre Luigi et Alain Perritaz dans un rapport remis aux ministres de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche²¹ :

« Le décret du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques traduisait plutôt la volonté d'expérimenter la coordination inter académique dans le cadre de certaines des nouvelles régions. (...) En intégrant les nouveaux périmètres régionaux, ce décret entend concilier la nécessité de garantir l'unicité d'action des ministères dans le champ de l'action éducative sur le territoire régional et celle de préserver les éléments de spécificité propres à assurer efficacement un pilotage et une gestion de proximité, répondant aux besoins et aux exigences de la conduite du service public de l'éducation. Dans les conditions de gestion de masse et de maillage territorial resserré que connaissent nos organisations, la nécessité d'un accompagnement de proximité fut en effet l'un des arguments principaux pour le maintien des académies préexistantes lors des arbitrages interministériels de juillet 2015 ».

Le recteur de région académique, désigné parmi les recteurs des académies de la région, dispose de pouvoirs spécifiques. Il préside notamment le comité régional académique où siègent les autres recteurs de la région. Comme l'indique le rapport précité, *« le recteur de région académique dispose de pouvoirs propres qui garantissent l'unité et la cohérence de l'action de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche dans les champs de compétences partagés avec la région ou dans les matières intéressant le préfet de région. Il est ainsi devenu l'interlocuteur unique du préfet de région et du président du conseil régional dans ces domaines, et s'est vu confier une fonction de représentation des académies de la région, auprès des autorités régionales ou dans les instances régionales. À ce titre, le décret du 10 décembre 2015 prévoit la substitution du recteur de région au (x) recteur(s) d'académie précédemment désigné(s) par les textes, dans les instances régionales présidées par le préfet de région ou le président du conseil régional, notamment le CAR ou le CREFOP ».*

Les compétences propres du recteur de région académique étaient ainsi définies par l'article R. 222-3-2 du code de l'éducation (abrogé par décret n° 2019-1200 du 20 novembre 2019 - art 3) :

« Le recteur de région académique, après avoir recueilli l'avis du comité régional académique, fixe les orientations stratégiques des politiques de la région académique requérant une coordination avec la région ou le préfet de région dans les domaines suivants :

1° Définition du schéma prévisionnel des formations des établissements publics d'enseignement du second degré ;

2° Formation professionnelle, apprentissage et orientation tout au long de la vie professionnelle ;

3° Enseignement supérieur et recherche ;

4° Lutte contre le décrochage scolaire ;

5° Service public du numérique éducatif ;

6° Utilisation des fonds européens ;

7° Contrats prévus par le chapitre III de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification ».

²¹ François Weil, Olivier Dugrip, Marie-Pierre Luigi et Alain Perritaz (2018). La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (rapport n° 2018-029). IGAENR.

Cependant, les limites de cette première étape apparaissent rapidement : « *Toutefois, les pouvoirs donnés au recteur de région académique pour l'arbitrage d'orientations stratégiques et la coordination des politiques n'ont été accompagnés d'aucune modification dans les périmètres académiques de gestion, notamment budgétaire et de ressources humaines, qui restent définis et applicables selon les normes fixées au plan national. Il s'agit là d'une limitation très forte du pouvoir accordé aux recteurs de région académique, qui ne disposent pas en pratique de la capacité de mettre en œuvre les politiques décidées au niveau de la région académique* »²².

Dans la foulée du vote de loi pour une école de la confiance, un nouveau décret renforce donc les pouvoirs du recteur de région académique et a donc pour objectif de franchir une nouvelle étape de rationalisation de l'action publique (décret n° 2019-1200 du 20 novembre 2019 - art 3).

Le recteur de région académique est « *garant, au niveau régional, de la cohérence des politiques publiques* » des ministres et fixe les orientations stratégiques de ces politiques. Dans les régions académiques comportant plusieurs académies, il a autorité sur les recteurs d'académie, organise les modalités de leur action commune et assure la coordination des politiques académiques. Il arrête l'organisation fonctionnelle et territoriale de la région académique, sous réserve des compétences du préfet de région. Des services régionaux peuvent être créés et des services peuvent être mutualisés, aux niveaux inter-académique et inter-régional. À ce titre il devient le responsable du budget opérationnel de programme 214. Dans les régions comportant plusieurs académies est créé un secrétaire général de région académique, placé auprès du recteur de région académique. Il assure le pilotage des services régionaux et dispose, en tant que de besoin, des services académiques et inter-académiques.

L'objectif d'aligner l'organisation des services déconcentrés sur celle des interlocuteurs régionaux est donc clair, même si les questions de gestion des ressources humaines ont conduit à des constructions encore parfois complexes. La taille de certaines régions académiques et la volonté de respecter certains équilibres au sein des régions pluri-académiques, d'éviter de trop nombreuses mutations géographiques ont en effet conduit à des arbitrages dont il faudra à l'évidence mesurer à terme l'efficacité réelle en matière d'action publique.

²² *Ibid.*

2. Les relations État / collectivités territoriales vues sous l'angle budgétaire

2.1. La dépense intérieure d'éducation (DIE) par grandes masses

2.1.1. Évolution de la dépense intérieure d'éducation en volume et en % du PIB

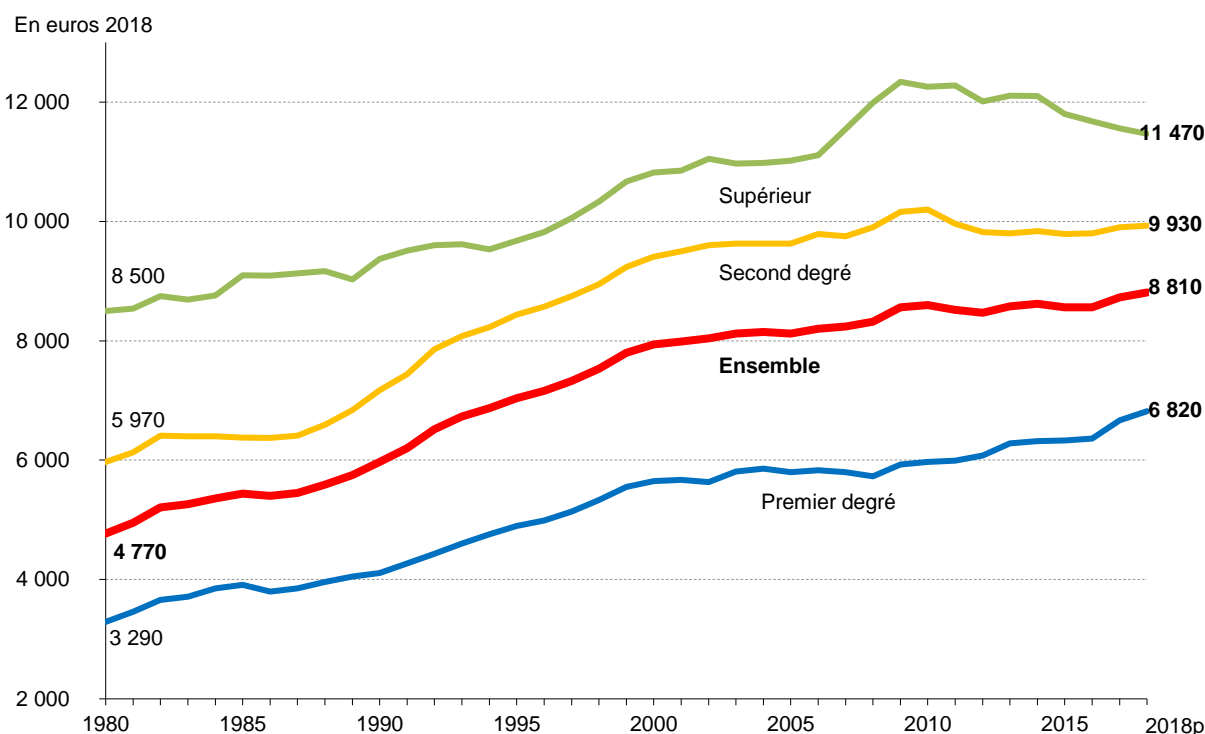
[2] Évolution de la dépense intérieure d'éducation (DIE) et de sa part dans le PIB								
	1980	1990	2000	2005	2010	2015	2017	2018p
DIE (millions d'euros, prix courants)	29 446	70 181	108 202	121 231	139 337	147 615	154 242	157 218
DIE (millions d'euros, prix constants estimation aux prix 2018)	77 743	101 505	137 381	140 108	148 464	150 242	155 460	157 218
% du PIB	6,5	6,7	7,3	6,9	7,0	6,7	6,7	6,7
► Champ : France métropolitaine + DROM (Mayotte sur toute la série).								© DEPP

Si en volume la DIE en euros constants augmente de 102,2 % en 38 ans, la part de celle-ci dans le PIB reste pratiquement stable (croissance de 0,2 %). À ce niveau, la France se classe juste au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE, devant l'Allemagne et l'Italie, mais sensiblement derrière la Norvège et le Royaume-Uni.

Pour 85,6 % du total, la DIE est consacrée aux activités d'enseignement, dont les charges de personnel pour 134,6 Mds€ en 2018. Les dépenses d'hébergement et de restauration représentent 11,32 Mds€ soit 7,2 %. Le reste finance essentiellement l'administration générale (2,3 %), les achats de fournitures et manuels scolaires pour 3 Mds€ (1,9 %) et les transports scolaires pour 2,7 Mds€ (1,7 %).

2.1.2. Les dépenses par niveau et par élève/étudiant

Figure 1 : répartition des dépenses d'éducation - L'état de l'École 2019 © DEPP



Même si la dépense dans le premier a augmenté plus vite entre 1980 et 2018 que dans les autres ordres d'enseignement, la priorité qui lui est donnée est récente :

- l'augmentation moyenne est de + 84,6 %, respectivement de + 66,33 % pour le second degré, + 35 % pour le supérieur et + 107,2 % pour le premier degré ;

- l'écart à la moyenne se réduit 10 points entre 1980 et 2018, passant de 0,67 à 0,77 pour le premier degré, même si la France est toujours très en retard par rapport aux pays comparables de l'OCDE avec par exemple une moyenne de 19 élèves pour un enseignant contre 14,6 en moyenne OCDE²³.

2.1.3. La place des collectivités territoriales dans le financement

Figure 2

Année	État	Collectivités territoriales	Entreprises et autres financeurs privés	Ménages	Autres administrations publiques (1)	Total
1980	66,2	14,0	6,8	12,6	0,4	100,0
1981	65,2	14,6	6,9	12,9	0,4	100,0
1982	66,2	14,2	6,8	12,4	0,4	100,0
1983	66,0	14,6	6,6	12,4	0,4	100,0
1984	65,6	14,8	6,9	12,3	0,4	100,0
1985	64,1	15,2	6,9	12,9	0,9	100,0
1986	61,6	17,3	7,1	13,1	0,9	100,0
1987	60,5	17,8	7,5	13,3	0,9	100,0
1988	59,9	18,7	7,5	13,1	0,8	100,0
1989	59,3	19,6	7,3	13,0	0,8	100,0
1990	59,2	19,8	7,3	12,9	0,8	100,0
1991	58,3	21,0	7,0	12,5	1,2	100,0
1992	59,5	20,7	6,8	11,8	1,2	100,0
1993	59,9	21,2	6,7	11,1	1,1	100,0
1994	59,6	21,2	6,8	11,2	1,2	100,0
1995	59,9	21,1	6,7	11,2	1,1	100,0
1996	59,8	21,2	6,6	11,9	0,5	100,0
1997	59,5	21,5	6,6	11,4	1,0	100,0
1998	59,5	21,6	6,6	11,3	1,0	100,0
1999	60,2	21,6	6,6	10,8	0,8	100,0
2000	60,1	21,8	6,7	10,6	0,8	100,0
2001	60,2	21,6	6,8	10,6	0,8	100,0
2002	59,5	21,2	7,9	10,6	0,8	100,0
2003	58,9	21,7	7,7	10,8	0,9	100,0
2004	58,5	22,1	7,7	10,8	0,9	100,0
2005	57,9	22,4	7,9	11,0	0,8	100,0
2006	57,9	22,5	7,9	10,9	0,8	100,0
2007	56,1	24,1	8,1	10,8	0,9	100,0
2008	55,2	24,6	8,7	10,6	0,9	100,0
2009	54,8	25,0	8,5	10,5	1,2	100,0
2010	55,2	24,4	8,4	10,7	1,3	100,0
2011	55,0	24,2	8,7	10,8	1,3	100,0
2012	54,9	24,0	8,7	11,0	1,4	100,0
2013	54,3	24,2	9,0	11,1	1,4	100,0
2014	54,3	24,1	8,6	11,3	1,7	100,0
2015	54,6	23,9	8,5	11,2	1,8	100,0
2016	54,4	23,5	8,8	11,3	2,0	100,0
2017	54,9	23,4	8,6	11,3	1,8	100,0
2018p	55,0	23,3	8,6	11,3	1,8	100,0

Depuis 1980, la part de l'État dans le financement de la DIE ne cesse de diminuer, sous l'impact notamment des différentes vagues de décentralisation (– 11,2 points entre 1980 et 2018), même s'il reste le premier financeur (57,4 % après transfert des subventions de fonctionnement aux collectivités territoriales). Parallèlement, et pour les mêmes raisons, la part des collectivités territoriales augmente de 9,3 points, passant de 14 % à 23,3 %. L'impact des lois de décentralisation se fait particulièrement sentir à partir de 1986 (+ 2,1 % part des collectivités et – 2,5 % part de l'État) pour la décentralisation de 1983 et à partir de 2007 pour la décentralisation de 2004 (+ 1,6 % part des collectivités et – 1,8 % part de l'État).

²³ Sources : Éducation nationale en chiffres 2020.-305 457.

Ce constat confirme une fois encore que l'État a bel et bien poursuivi son projet de diminuer progressivement son intervention en matière d'investissement et de fonctionnement des établissements et laissé la place aux collectivités.

Transferts de compétences et gestion de la dépense publique

À la question de savoir si les transferts de compétences ont généré une plus grande efficacité dans la gestion de la dépense publique, la Cour des comptes, dans un rapport de 2009, semble bien perplexe : « *En premier lieu, les évaluations du coût des précédents transferts de compétence font souvent défaut ou sont l'objet de polémiques sur les bases et périmètres de comparaison des dépenses exposées avant et après la décentralisation. Quel aurait été le coût de la gestion par les régions et les départements de l'immobilier des lycées et collèges si ces collectivités n'avaient pas eu à engager de lourds programmes de modernisation en raison de leur état défectueux ? Quel aurait été le coût de ces mêmes programmes conduits par l'État ? De telles questions ont d'autant moins reçu de réponses que les instruments méthodologiques nécessaires supposent un consensus entre l'État et les collectivités qui fait défaut. Sans disposer de telles références, il est très difficile de préciser les gains d'efficacité attendus de nouveaux transferts qui sont souvent le prolongement des anciens.* »

Source : Cour des comptes (2009). La conduite par l'État de la décentralisation, *op. cit.*

Comme l'indique la DEPP dans son analyse des comptes 2018 (RERS 2019), « *à travers la formation professionnelle continue et les formations dispensées dans les conservatoires municipaux, les collectivités financent 23,8 % de l'enseignement extrascolaire (pour un total de 4,32 Mds€), derrière les entreprises (51 %) mais devant l'État (6,9 %). C'est bien entendu dans les "activités annexes" à l'enseignement que les collectivités apportent une part plus importante au financement de l'éducation en France. Ces dernières sont par ailleurs les premières contributrices au financement de l'hébergement et de la restauration scolaire, avec un apport de 5,35 M€ (48,2 % du total), devant les familles (3,84 milliards pour 34,6 %). Les collectivités territoriales apportent enfin un financement aux fournitures et manuels scolaires (183 M€), à la médecine scolaire (17 M€) et aux services d'orientation (12 M€). Quant aux dépenses d'administration générale des collectivités dédiées à l'éducation, elles se montent à 309 M€* ».

De la même façon, Patrice Caro souligne, dans un rapport du CNECSO²⁴, que de nombreuses et fortes inégalités territoriales se révèlent à l'analyse des chiffres. Pour les départements « (...) le nombre d'euros dépensés en fonctionnement par collégien constitue un indicateur plus pertinent (environ 800 €/collégien médian en 2015, cas des départements de la Mayenne ou de la Haute-Loire). Il varie de 214 € à La Réunion, pour 1 947 € en Morbihan, soit 9 fois plus (moins de 300 € en Guyane, moins de 400 € en Ariège). L'écart entre la situation du Nord (1 364 €) et celle de la Lozère (884 €) se réduit par rapport au nombre d'habitants ». Pour les régions, « *exprimées en euro par lycéen, les plus fortes dépenses de fonctionnement distinguent les Limousin, Auvergne, Normandie, Corse, Champagne-Ardenne, Bourgogne et Picardie. Toutes ces régions sans métropole (pas d'aire urbaine peuplée d'au moins 700 000 habitants), dépensent plus que la moyenne. La présence d'une ou plusieurs métropoles (PACA) explique de plus faibles dépenses puisqu'une grande masse de lycéens bénéficie des réseaux de transport en commun des métropoles* ».

Ces analyses, qui pointent des situations différentes selon les territoires, démontrent bien que la décentralisation s'est appliquée concrètement en apportant une amélioration réelle des conditions matérielles et des moyens de fonctionnement des établissements scolaires. Toutefois, ces constats mettent en lumière des écarts entre les offres éducatives qui devraient alors être corrigés par une concertation entre les collectivités, impliquées par ailleurs dans la programmation des formations et les services de l'État.

2.2. Une compétence clé des collectivités : les transports scolaires

Pour mémoire, les transports scolaires constituent un service public local confié aux régions depuis la loi NOTRe. Auparavant, les départements géraient les transports non urbains et les communes les transports urbains. En vertu du principe de libre administration, les régions peuvent gérer ce service directement, sous forme de régie, via une délégation de service public ou encore par l'intermédiaire d'une société publique locale. Certaines d'entre elles (Centre-Val de Loire par exemple) accordent la gratuité totale des transports

²⁴ Patrice Caro (2018). Inégalités scolaires d'origine territoriales en France métropolitaine et d'outre-mer. Conseil national d'études des systèmes scolaires (CNECSO).

scolaires, alors que d'autres demandent une participation des familles pouvant aller jusqu'à une prise en charge totale des coûts de revient du service. Il en résulte d'évidentes inégalités territoriales.

Le coût total des transports scolaires était de 2,85 Mds€, dont 82,7 %, soit 2,35 Mds€, ont été pris en charge par les collectivités territoriales, le reste par les familles. Sans surprise, suite à l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, les budgets consacrés aux transports scolaires sont en forte baisse pour les communes et les départements alors qu'ils augmentent fortement pour les régions, comme en attestent les données recueillies dans le rapport 2018 de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale :

« Pour les communes de 3 500 à 10 000 habitants en 2017 les dépenses de "Transports scolaires" représentent une part de 0,2 % du budget pour atteindre 25 millions d'euros.

Pour les communes de 10 000 habitants et plus les dépenses de "Transports scolaires" représentent une part de 0,1 % du budget pour atteindre 41 millions d'euros.

Pour les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération, les dépenses de "Transports scolaires" représentent une part de 0,5 % du budget pour atteindre 116 millions d'euros. Contre 100 millions d'euros en 2015 (0,5 % du budget).

Pour les communautés de communes de 10 000 habitants et plus les dépenses de "Transports scolaires" représentent une part de 0,8 % du budget pour atteindre 61 millions d'euros.

Pour les départements les dépenses de "Transports scolaires" représentent une part de 1,7 % du budget pour atteindre 1 202 millions d'euros. Contre 1 867 millions d'euros en 2015 (2,6 % du budget).

Pour les régions et contrats territoriaux uniques, les dépenses de "Transports scolaires" représentent une part de 1,4 % du budget pour atteindre 464 millions d'euros. Les régions n'avaient pas de dépenses de transports scolaires en 2015 n'ayant pas la compétence ».

En conclusion de ce paragraphe

Les différentes vagues de décentralisation ont eu comme objectif commun de rapprocher les centres de décisions des attentes et besoins des usagers s'agissant des services d'appui au système éducatif tout en conservant le caractère national de l'éducation. Cependant, elles ont de fait confié aux collectivités territoriales des responsabilités croissantes qui ont progressivement conduit ses dernières à considérer leurs missions porteuses d'un enjeu politique sans cesse plus important. Imposées par les lois sans véritable concertation préalable ; elles sont progressivement passées du statut de fonctions secondaires, considérées comme de simples actes obligatoires de gestion, à celui de politiques territoriales pleines et entières, en lien avec les questions d'aménagement du territoire. L'implication budgétaire croissante des collectivités territoriales illustre ce mouvement qui conduit aujourd'hui à reconsidérer l'équilibre des pouvoirs et à faire des exécutifs locaux, dotés eux aussi d'une légitimité forte, des interlocuteurs naturels et permanents du MENJS, même si les modalités concrètes de dialogue restent à stabiliser voire à définir.

Ce rappel du cadre à la fois institutionnel et fonctionnel des politiques éducatives démontre que, depuis les années 1980, les trois niveaux de collectivités territoriales disposent désormais des responsabilités qui avaient été confiées aux communes à la fin du XIXe siècle avec la gestion des écoles primaires, mais surtout que ce panel de responsabilités s'est beaucoup étoffé avec l'évolution de la société.

Pour documenter cette réalité, le rapport développera en premier lieu la question du « bâti scolaire », puis des « équipements numériques » ainsi que le sujet de « la gestion des agents techniques », et très récemment l'autorité fonctionnelle sur les adjoints gestionnaires.

Suivra un chapitre consacré à l'orientation et la formation, un domaine-clé qui, progressivement, se construit avec les collectivités territoriales, déjà impliquées dans l'élaboration des plans de formation et la découverte des métiers.

Enfin, une partie traitera des articulations existantes entre l'État et les collectivités pour l'application de politiques éducatives extra et périscolaires, parfois anciennes, et également nouvelles, qui montrent que désormais les collectivités tiennent une place réelle dans ce large domaine éducatif qui concerne aussi des activités sportives.

PARTIE 2 : IMPACT SUR LES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS DANS LA SPHÈRE ÉDUCATIVE : EXEMPLES DU BÂTI SCOLAIRE, DU NUMÉRIQUE ET DES PERSONNELS

1. Le bâti scolaire, un enjeu essentiel pour la qualité de la formation

1.1. Un sujet historiquement essentiel pour l'État

Le terme de bâti scolaire comprend à la fois les écoles et l'ensemble des établissements de l'enseignement secondaire, collèges, lycées généraux et technologiques, polyvalents et professionnels qu'ils soient publics ou privés sous contrat d'association avec l'État. À la rentrée 2020, la France comptait 50 130 écoles, 7 230 collèges, dont 1 941 privés, et 4 150 lycées, dont 2 320 lycées professionnels.²⁵

Historiquement, ce patrimoine bâti se répartit en trois grands types d'établissements : les écoles municipales entretenues par les communes, les quelques dizaines de lycées napoléoniens et les quelques centaines de collèges municipaux qui ont ainsi contribué à mailler le territoire national. Ce point a une incidence directe sur les contraintes actuelles que supportent les collectivités et sur les perspectives de restructuration des bâtis.

Le premier ensemble comprend donc les écoles, dont l'entretien est confié aux communes²⁶ dès 1833. Depuis cette date, l'échelon communal a la charge des écoles publiques implantées sur son territoire. La commune est propriétaire de ces locaux et en assure la construction, la restauration, l'extension et les grosses réparations. Elle gère aussi les crédits d'équipement, de fonctionnement et d'entretien de ces écoles. Bien que les communes se voient imposer dès 1833 la charge de construire des écoles en plus de les entretenir, ces nouvelles constructions ne seront effectives qu'après la loi de 1878. Pour imposer aux communes la construction de bâtiments adaptés à l'usage scolaire, la loi apporte des financements d'État qui se poursuivront jusqu'en 1910. La loi de 1878 permet ainsi la construction et l'extension de plus de 15 000 écoles-mairies dans les communes les plus rurales.

Durant la décennie 1930, c'est la construction de groupes scolaires qui se renforce dans les villes. Elle s'accélère dans l'ensemble des espaces urbains et péri-urbains après la Seconde Guerre mondiale pour faire face au baby-boom. Cette période d'après-guerre est soutenue par une planification étatique du développement économique et social, l'État finançant la construction des établissements jusqu'en 1975, date de fin du V^e plan.

Or, le bâti scolaire du premier degré n'a pas, depuis cette époque, connu de travaux d'envergure dans toutes les localités du territoire national. Des écoles-mairies datant du début du XX^e siècle ou des groupes scolaires érigés dans les années 1930 ou 1960, quelquefois construits sous forme de bâtiments préfabriqués, sont encore visibles et en service sans que des rénovations énergétiques ou des restructurations lourdes n'aient été engagées. L'adaptation des classes et de leur mobilier, la place accordée au travail en autonomie des élèves et des enseignants, la restructuration des couloirs, les toilettes et des cours de récréation, vestiges de normes anciennes, nécessitent donc aujourd'hui des investissements importants. Les communes, notamment les plus rurales, mais aussi celles qui disposent d'un patrimoine important, ne peuvent cependant engager les finances permettant d'entreprendre ces travaux malgré l'état de vétusté constaté.

La vague des constructions scolaires d'après-guerre concerne aussi les collèges. Le programme 1968 porte, par exemple, sur 255 CES ou GEG et 35 lycées, soit 1,7 million de m² construits²⁷. La DEPP écrit ainsi en 2012 que, « *au niveau national, près de la moitié des bâtiments constituant les collèges a été édifiée au cours des décennies 1960 et 1970, ce qui représente 49,5 % des surfaces des collèges. En outre, seul un tiers des bâtiments des collèges construits avant 1960 a été rénové et présentent donc un degré de vétusté réel pour une grande partie. Pour les bâtiments ayant bénéficié d'une rénovation (gros travaux de maintenance, extension, réhabilitation, etc.), la période de rénovation se situe en quasi-totalité après 1980, c'est-à-dire après la première vague de la décentralisation* ».

²⁵ MENJS, chiffres clés.

²⁶ Les communes sont des collectivités territoriales dotées d'un conseil municipal élu au suffrage universel depuis la loi du 5 avril 1884.

²⁷ Antoine Prost (2005). Jalons pour une histoire de la construction des lycées et collèges de 1960 à 1985. INRP.

Un travail d'analyse et de mesure de l'évolution des conditions matérielles d'accueil des collégiens dans leurs établissements, publié dans la revue *Éducation et formation* en 2012²⁸, explique que le bâti fasse aujourd'hui l'objet d'investissements importants de la part de conseils départementaux depuis la première vague de décentralisation, avec une accélération entre 2000 et 2010.

Certes, les auteurs de cet article montrent que la situation varie en fonction des académies, mais constatent par ailleurs que le taux de surface consacrée à l'amélioration de la vie au collège (espaces de travail, centre de documentation, cour de récréation ou de pratiques sportives) est passé de 13 à 15 m² en moyenne par élève grâce à l'investissement des conseils généraux.

Cette étude portant sur les conditions de scolarisation et les facteurs de réussite scolaire réalisée par la DEPP en 2012²⁹ montre que les académies les plus rurales disposent de collèges de petite taille, dont une proportion élevée des bâtiments a été construite entre 1960 et 1979. Des différences existent donc entre départements et même entre académies. Ainsi, « *les collégiens des académies du Sud-Est et d'Île-de-France sont plus à l'étroit que les autres* ». Les personnels de direction rencontrés par la mission signalent que ce point devient sensible en période de pandémie, comme ce fut le cas au cours des derniers mois, lors d'épisodes qui ont imposé des normes sanitaires aux établissements en fonction de leur surface.

Dans les espaces en déprise démographique, ces dépenses concernent la réhabilitation et les gros travaux de rénovation, alors que dans les départements qui voient augmenter le nombre de familles, il s'agit de constructions nouvelles ; à titre d'exemple 13 nouveaux collèges sont prévus en Haute-Garonne entre 2025 et 2027 pour permettre d'accueillir 66 000 élèves supplémentaires et plusieurs départements en Île-de-France ont mis en place de lourds plans d'investissement, comme la Seine-Saint-Denis ou les Yvelines.

Le troisième groupe de constructions concerne les lycées. Créés sous l'Empire, les lycées, au nombre d'une cinquantaine, sont *alors* souvent installés dans d'anciens collèges jésuites ou bénédictins. Ils sont au nombre de 200 dans l'entre-deux-guerres³⁰. C'est la période des Trente Glorieuses, et également du dynamisme démographique de la France à l'époque qui amène un véritable changement d'échelle. « *Entre 1965 et 1985, le nombre de lycéens passe de 800 000 à plus de 2 millions dans l'ensemble du second cycle du second degré et l'effort de construction est colossal : 1 060 lycées (dont 624 lycées d'enseignement professionnel), soit 832 721 places créées (auxquels s'ajoutent 3 225 collèges) ; 70 % de ces lycées sont construits entre 1965 et 1975.* »³¹

Cette période correspond à une industrialisation des constructions scolaires pour les collèges comme pour les lycées. Avec une planification des travaux placée sous la direction de l'État (IV^e et V^e plan – 1962-1970), les constructions standardisées grâce aux évolutions techniques de l'usage du béton (lycée Paul Valéry, Paris) ou de l'industrie métallique (collèges dits « Pailleron ») se généralisent pour permettre de faire face au besoin lié à la progression de la natalité et à l'extension de la scolarisation.

Cette époque correspond aussi à la dernière période de constructions standardisées, la première étant la vague de construction des écoles-mairies déjà citée (1880-1910). L'incendie meurtrier du collège Édouard Pailleron de Paris clôt symboliquement en 1973 cette période de construction particulière. Une part importante de ce bâti, donc le chiffre à l'échelle nationale est difficile à préciser tant les situations sont différentes, reste à restructurer.

Le ministère ne dispose plus, à partir de la décennie 1970, d'un état des lieux du parc des établissements du primaire. Le dernier « *état de situation du parc immobilier des établissements des enseignements préscolaire et élémentaire* » datant de mai 1970 pour l'année 1968-1969³². Des données parcellaires sont cependant disponibles localement ; elles concernent la vétusté d'un programme immobilier particulier, le nombre d'établissements en structure métallique, la présence de gaz (radon) ou l'existence de sous-sols pollués...

²⁸ Ghislaine Cormier, Marguerite Rudolf (2012). Évolution et hétérogénéité académique des conditions d'accueil des collégiens dans leurs établissements. *Éducation & formations*, n° 82. DEPP.

²⁹ DEPP (2012). *Éducation & formations* n° 82, *op.cit.*, p. 74.

³⁰ Julien Cahon (2021). Les politiques d'industrialisation des constructions scolaires et leur remise en cause : l'exemple des lycées publics (1956-1986). *In situ* Revue des patrimoines, n° 44.

³¹ *Ibid.*

³² DEPP (1970). Situation du parc immobilier des établissements publics du premier degré, 1968-69. Tableaux statistiques, n° 3782.

Concernant le second degré public, une enquête déclarative sur le parc immobilier public est réalisée chaque année (EPI). Elle ne concerne donc pas le second degré privé sous contrat. Elle précise notamment les années de rénovation des bâtiments, les surfaces des terrains et des planchers. Elle indique que 24 % du bâtimentaire collège a été construit avant 1970 ; c'est le cas de 47 % des LEGT, de 39 % des LP et 65 % des cités scolaires³³.

En 2020, « près des deux tiers de la surface plancher des cités scolaires et de la moitié de celle des lycées d'enseignement général et technologique (LEGT) ont été construits avant 1970. Les bâtiments des collèges sont les plus récents : 20 % d'entre eux ont été construits ou reconstruits depuis 2000 par les conseils généraux ».

« Dans le second degré public en France métropolitaine et dans les DROM, 7 700 établissements ont été recensés en 2020, hors établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA). Ces ensembles immobiliers occupent une surface cadastrale de 164 millions de m², dont 44 millions de m² bâtis (3). La surface plancher totale s'élève à 81 millions de m². »³⁴

Avec l'application des lois de décentralisation de 1985, les trois niveaux de collectivité territoriale ont chacune la charge d'une partie de la scolarisation, obligatoire jusqu'à 16 ans ; elles sont donc engagées dans le service public de l'éducation. C'est pourquoi la relation entre collectivités et État reste forte depuis cette date : « Cette compétence ne peut s'exercer sans un volume minimum, mais réel, d'informations et de spécifications relatives aux locaux, leur architecture, leur conception générale. Il serait par exemple impossible que des lycées soient construits, qui ne permettent pas de faire des classes de plus de 25 élèves. »³⁵

Les attentes sociales et les perspectives posées par les réformes en cours montrent cependant que les enjeux existent, non seulement autour de la sécurité, de l'accessibilité, de la performance énergétique, mais aussi pour que l'adaptation des bâtiments aux pratiques pédagogiques soit prise en compte et que le bien-être des utilisateurs soit recherché.

L'importance des rénovations à mener compte tenu de l'âge des bâtiments scolaires, mais aussi du besoin de constructions nouvelles, est donc réelle. La convergence des attentes sociales, le besoin de nouveaux établissements et l'état structurel du bâti scolaire national permettent de penser qu'une nouvelle période de modernisation est en train de s'ouvrir. Néanmoins les collectivités affichent des positions différentes pour engager ces travaux. Certaines signalent qu'une aide à l'ingénierie de la part de l'État est souhaitable.

Bien que l'État soit légalement déchargé du champ de la construction du fait des lois de décentralisation, la nécessité de partager l'expertise dont il dispose pour favoriser la rénovation du parc scolaire est devenue prioritaire. La pandémie de 2020 a montré que ce sujet croise les attentes sociales sur les mêmes thèmes qu'au XIX^e siècle : la question de l'hygiène, le lien entre pédagogie et architecture, l'intégration du bâti scolaire dans la cité. Sur le seul sujet de la pédagogie, plus d'un établissement public sur quatre (27 %) considère que l'aménagement de leur collège ou lycée ne contribue pas à un créer un environnement propice au travail.³⁶

La technicité des collectivités est variable selon leur taille et toutes ne disposent pas d'équipes disposant des expertises attendues pour engager une restructuration lourde. Bien que des plateformes nationales (Archiclasse), des référentiels et des guides existent³⁷ pour l'ensemble des sujets touchant le bâti scolaire, cette seule information n'est pas en soi suffisante pour assurer une aide structurée à l'ensemble des collectivités, ce que signalent notamment les élus des communes rurales.

³³ DEPP, RERS 2021, <https://www.education.gouv.fr/reperes-et-references-statistiques-2021-308228>, tableau 4.

³⁴ DEPP, RERS 2021, p. 44.

³⁵ Julien Cahon, note 64. Lettre de Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'éducation nationale, à Laurent Fabius, Premier ministre, 25 juillet 1985 (AN, 19 880 108/5).

³⁶ <https://www.cnesco.fr/fr/qualite-vie-ecole/architecture-scolaire/>

³⁷ À titre d'exemple le guide pratique, Pour une meilleure qualité de l'air dans les lieux accueillant des enfants et adolescent, (2019), ministère des solidarités et la santé.

Archiclasse, un site du MENJS au service des collectivités et des équipes pédagogiques

(source : <https://archiclasse.education.fr/>)

Archiclasse accompagne les décideurs, collectivités, acteurs de l'école, équipes techniques dans la définition de leurs projets.

Archiclasse expose également les projets nationaux de construction ou de rénovation déjà réalisés et facilite la mise en relation des acteurs de ces projets et futurs projets.

La transformation de l'architecture scolaire est rendue nécessaire par les pédagogies appuyées sur les outils et services numériques.

Archiclasse accompagne la définition du projet de rénovation, ou de construction, d'un établissement scolaire avec pour ambition de faciliter et d'anticiper les usages du numérique dans les temps de vie scolaire.

C'est pourquoi, compte tenu de la complexité et de la variété des normes, de la diversité des besoins selon les niveaux et types d'enseignement, un service dénommé « *Bâtir ensemble l'école* » a été installé en 2019 au sein du secrétariat général du ministère de l'éducation nationale³⁸. Ce service, qui assure aussi la fonction de guichet unique, est perçu comme une offre bienvenue par les collectivités territoriales auditionnées.

L'existence de cette cellule ministérielle est de nature à installer un nouveau type de partenariat entre l'État et les collectivités. Si la complémentarité des expertises et des compétences montre qu'il n'existe pas de décalage quant aux priorités entre ces deux acteurs du service public d'éducation, les discussions les plus fréquentes portent généralement sur le lieu d'implantation. Les préoccupations d'aménagement du territoire et de développement économique des collectivités territoriales (perspectives à moyen et long termes) se confrontent régulièrement aux données budgétaires et démographiques avancées par les services de l'État. Si la sécurité est une compétence de l'État et des communes, on observe aussi que l'implantation d'un collège ou d'un lycée dans une ville fait de la question des bâtiments scolaires un sujet de compétences croisées. La création des locaux et le besoin d'équipement, la gestion des abords, de l'accessibilité y compris par les transports, l'intégration des bâtiments scolaires aux autres équipements de la cité, tout indique la nécessité de partager les données à la fois entre services des collectivités, mais aussi entre collectivités et État. La diversité et l'ampleur des restructurations à venir montrent que l'affectation, en amont de l'ouverture de l'établissement, d'un personnel de direction, chargé de suivre l'avancée du chantier et représentant la communauté éducative et le lien avec le rectorat, n'est plus suffisante pour répondre aux demandes exprimées par les collectivités territoriales.

De plus, la direction du numérique éducatif du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, comme des collectivités et des universitaires³⁹, estiment que la rénovation des établissements scolaires et la présence de tiers-lieux⁴⁰ sont aussi facilitatrices pour installer des usages pédagogiques largement renouvelés lors de la pandémie de Covid-19.

La cellule ministérielle « *Bâtir ensemble l'école* » dispose d'un site Internet qui diffuse des référentiels thématiques (sanitaires durables, écoconstruction, végétalisation en milieu scolaire...) ainsi que des référentiels de construction, d'aménagement et d'équipement des écoles, collèges et lycées, adaptés aux enjeux d'aujourd'hui et de demain (<https://batiscolaire.education.gouv.fr/>).

L'objectif de la neutralité carbone en 2050 a aussi incité l'État à engager de nouveaux financements au bénéfice de l'amélioration globale des performances énergétiques du parc de bâtiments⁴¹, qu'il s'agisse de la réduction des besoins en énergie des bâtiments, du recours à des systèmes limitant la consommation d'énergie ou du déploiement des énergies renouvelables. « *Dans le cadre du Grand plan d'investissement,*

³⁸ Rattaché au secrétariat général, un poste de chef de projet a été publié au Journal officiel le 13 mars 2019. Ce directeur de projet sera chargé de mettre en place la cellule Bâti scolaire pour coordonner les actions autour de trois grands thèmes : le suivi de l'état bâtiminaire des établissements, la prévention des risques et la capacité de conseil auprès des collectivités maîtres d'ouvrage, notamment dans le cadre des réflexions autour de ce que doivent être les écoles, collèges et lycées du futur.

³⁹ Appel à projets pour un socle numérique dans les écoles élémentaires, plan de relance : <https://www.education.gouv.fr/plan-de-relance-continue-pedagogique-appel-projets-pour-un-socle-numerique-dans-les-ecoles-308341>

⁴⁰ Patrick Levy-Waitz, président de France-Tiers lieux, Nos territoires en action, dans les tiers lieux de fabrique notre avenir : « *En 2019, plus de 2 millions de personnes sont venues dans un tiers-lieu pour y réaliser des projets ou travailler (rapport 2021). Près de 150 000 personnes y travaillent quotidiennement* », p. 4.

⁴¹ François Demarcq (2020). La rénovation énergétique des bâtiments scolaires (rapport 2019/26/CGE/S). CGE.

l'État et la Caisse des dépôts mobilisent trois milliards d'euros pour les projets de rénovation des collectivités, y compris concernant les écoles et établissements scolaires. »⁴².

Compte tenu du poids financier que représentent les énergies utilisées par les bâtiments scolaires, l'intérêt d'investir par des collectivités territoriales fait consensus : « *les collectivités territoriales possèdent environ 280 millions de m². 50 % de leur parc est composé d'écoles, de collèges et de lycées* »⁴³. C'est pourquoi « *dans le cadre du programme Action Cœur de Ville, la Banque des Territoires s'engage aux côtés des collectivités avec un plan de rénovation de 1 000 écoles de centre-ville* »⁴⁴, 15 % du patrimoine étant vétuste.

Concernant ces problématiques de la qualité du bâti et de la faculté des collectivités à prendre les mesures correctives satisfaisantes face à des dégradations pouvant présenter des risques pour le public, la cellule « *Bâti scolaire* » du MENJ entend améliorer le circuit d'information en direction des parents d'élèves notamment. Ainsi, un service dédié, implanté au service de l'action administrative et des moyens (SAAM), développe un « *carnet de bord numérique* » qui permettra aux établissements, avec le concours des collectivités, de recenser les points sensibles ayant trait à la solidité ou la vétusté, la sécurité, la salubrité des locaux scolaires, la présence d'amiante ou de radon, de salmonellose... et d'indiquer les mesures à prendre et dans quels délais, en cas de constats de non-conformité. Ces éléments seront accessibles aux parents d'élèves et membres des conseils d'administration pour garantir une transparence réelle entre la collectivité propriétaire, l'EPLÉ et les usagers. Le déploiement de ce document, que les services des collectivités vont devoir renseigner, est en cours.

1.2. Ségrégation des établissements scolaires et enjeux d'aménagement du territoire

La construction du bâti scolaire a été particulièrement dynamique au cours des périodes de massification de l'instruction, que ce soit pour l'instruction primaire (1833-1880) ou l'enseignement secondaire (1950-1980). Les lois de décentralisation rappelées dans la partie précédente ont ensuite permis de modifier largement l'état du parc des collèges et des lycées. L'engagement financier des collectivités a été massif⁴⁵ et a grandement contribué à l'amélioration des structures scolaires dont le bâti était déjà vieillissant.

Cependant, la répartition géographique de la population s'est fortement modifiée depuis 1950 et a entraîné une ségrégation urbaine débouchant sur une ségrégation scolaire⁴⁶. Le développement des villes nouvelles, les ruptures entre quartiers ou arrondissements, les fractures sociales existant entre des cœurs de villes touchés par les baisses démographiques et des espaces péri-urbains accueillant les classes moyennes, ont permis de prendre conscience des transformations induites par l'urbanisation. Ils ont appris aux aménageurs publics à quel point l'habitat construit les rapports sociaux⁴⁷. C'est pourquoi la loi du 8 juillet 2013 relative à la refondation de l'école de la République confie au service public de l'éducation la mission de veiller à la mixité sociale des publics scolarisés.

⁴² <https://www.education.gouv.fr/la-renovation-energetique-des-batiments-scolaires-307398>

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ <https://www.banquedesterritoires.fr/plan-1000-ecoles-coeur-de-ville>

⁴⁵ En dehors même des grandes périodes de construction l'investissement des collectivités est important. « *À elles seules, les communes financent 12,6 % de la DIE, soit une dépense de 18,4 Mds€. Les régions et les départements participent respectivement à 6,6 % et 4,9 % de la DIE, correspondant à une enveloppe de 9,7 et 7,2 Mds€.*

De 2006 à 2009, la dépense d'éducation des collectivités territoriales a augmenté de 4,8 Mds€ pour se stabiliser les années suivantes. Cette évolution résulte de la dernière phase de décentralisation DEPP, La dépense d'éducation des collectivités territoriales : 35 Mds€ en 2014 » note d'information, décembre 2015.

⁴⁶ Marie Durut-Bellat (2004). La ségrégation sociale à l'école : faits et effets. Diversité, n° 139 ; Choukri Ben Ayed (2015). La mixité sociale à l'école. Tensions, enjeux, perspectives. Armand Colin ; Son Thierry Ly, Arnaud Riegert (2015). Mixité sociale et scolaire, ségrégation inter et intra établissement dans les collèges et lycée français. CNESCO ; Pauline Givord, Marine Guillermin, Olivier Monso, Fabrice Murat (2016). Comment mesurer la ségrégation dans le système éducatif ? Une étude de la composition sociale des collèges français. Éducation & Formations ; Béatrice Boutchenik, Pauline Givord, Olivier Monso (2018). La ségrégation sociale entre collèges : un reflet de la ségrégation résidentielle nettement amplifiée par les choix des familles, notamment vers l'enseignement privé. INSEE Analyses n° 40 ; DEPP (2019). La réussite des élèves : contextes familiaux, sociaux et territoriaux. Éducation & Formations ; Julien Grenet, Youssef Souidi (2021). Renforcer la mixité sociale au collège : une évaluation des secteurs multi-collèges à Paris. Rapport de l'Institut des politiques publiques.

⁴⁷ Olivier Klein (2017). Favoriser la rénovation du patrimoine scolaire des quartiers populaires pour créer une école moderne et attractive. Rapport interministériel.

En dehors des questions pédagogiques et du modèle scolaire qu'elles induisent, les rénovations et les créations d'écoles ou d'EPLE sont donc, pour les collectivités comme pour l'État⁴⁸, une opportunité pour reconsidérer les districts des lycées, la sectorisation des collèges et les zones de ressort des écoles. L'ancienneté actuelle du bâti, qui invite à des reconstructions de certains collèges et à la création de nouveaux établissements, offre la possibilité d'intervenir sur les déséquilibres structurels provenant des modifications de l'habitat dans les villes en réintroduisant de la mixité sociale dans les établissements.

Le fait qu'une nouvelle construction engage une ville, un département ou une région pour plus d'un demi-siècle, permet non seulement de prendre en compte les modifications démographiques déjà survenues, mais aussi de projeter un nouvel équilibre urbain pour les collectivités territoriales. Un établissement scolaire peut ainsi être un aimant autant qu'un repoussoir dans une cité et engendrer autant de bienfaits pour les collectivités que de difficultés. C'est pourquoi des villes se sont fortement engagées dans la modification de leur maillage de collèges avec les départements ; c'est le cas pour la fermeture de collèges ségrégués à Toulouse, Nîmes, Vannes, Tours, dans l'Eure ; c'est aussi le cas lors des créations de collège et/ou modification de sectorisation en Seine-Saint-Denis, à Chalon-sur-Saône, Clermont-Ferrand, Marseille... Même si la faculté d'obtenir un consensus demande à la fois un portage politique sans faille, du temps et un dialogue élargi, celui-ci doit de plus être étendu aux établissements privés sous contrat dont le rôle d'amplification de la ségrégation résidentielle est maintenant bien étayé (INSEE, 2018)⁴⁹.

Dans les plus petites villes, dont un seul établissement est ségrégué et donc classé en éducation prioritaire, cette situation est parfois aussi révélatrice du fait qu'un travail conjoint entre collectivités et État sur la mixité sociale gagnerait à être entrepris, même si les témoignages d'élus montrent que la prise de risque politique est importante alors que les bienfaits attendus ne se comptabilisent que sur le temps long.

Dans les espaces ruraux, et notamment dans le premier degré, la question du bâti scolaire présente une difficulté distincte. L'enjeu d'aménagement des territoires les moins denses tient non plus à la ségrégation, mais à la déprise démographique à laquelle s'ajoute la multiplicité des très petites communes. « *Les territoires en déprise, auparavant concentrés dans le Massif central et en Champagne (2006-2012), se sont quant à eux étendus à une diagonale allant des Ardennes au Lot, mais aussi à l'Ouest (Bretagne centrale, Basse-Normandie), ainsi que dans certaines zones de montagne dans les Alpes et dans les Pyrénées* »⁵⁰.

Cette déprise démographique a incité le législateur à prévoir dans la loi NOTRe du 7 août 2015 (article 98) l'élaboration conjointe, par le préfet et le président du conseil départemental, d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP). Ces SDAASP visent à maintenir et à renforcer un maillage équilibré de l'offre de service aux habitants. Mais le périmètre retenu pour le SDAASP ne concerne cependant pas l'éducation. C'est pourquoi, à partir de 2014, l'éducation nationale a proposé le cadre des « conventions ruralité », signées avec les représentants des associations d'élus et les représentants des départements ruraux, dans l'objectif de repenser un maillage concerté des écoles et des services éducatifs. L'ensemble des sujets touchant ces services apportés aux familles y trouvent leur place : les temps de transports, l'adéquation entre les découpages communal et intercommunal, entre ceux des circonscriptions ou la sectorisation des collèges, la rénovation du bâti et la restructuration du maillage d'école, l'offre de restauration scolaire et de services éducatifs, périscolaires et extrascolaires, les équipements sportifs et culturels ainsi que l'accueil de la petite enfance. L'éducation, de la maternelle au lycée, étant un service partagé fourni à la population, la question du parcours éducatif est un sujet central non seulement pour les élus mais aussi pour les usagers.

Le sujet de l'accessibilité des bâtiments a fait l'objet de financements importants. À titre d'exemple, le département des Hauts-de-Seine est engagé sur un programme de 30,5 M€ pour renforcer l'accessibilité de ses 98 collèges (période 2016-2024).

⁴⁸ Article 111-1 du code de l'éducation : « *Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et en matière de réussite scolaire et éducative.* »

⁴⁹ Cf. INSEE Analyses n° 40. La ségrégation sociale entre collèges : un reflet de la ségrégation résidentielle nettement amplifiée par les choix des familles, notamment vers l'enseignement privé, *op. cit.*

⁵⁰ Noémie De Andrade, Malo Jouannic, Constance Lecomte, Olivier Malaret, Gilles Toutin (2021). Rapport 2019-2020 de l'Observatoire des territoires – La France en douze portraits. ANCT, p. 8.

Un cadre formel permettant des échanges réguliers entre l'État et les collectivités territoriales est aujourd'hui nécessaire pour construire une analyse partagée des contraintes géographiques et sociales de chaque bassin de vie auquel doit répondre une offre adaptée de services éducatifs. Comme indiqué au § 1.3.4 du présent rapport, le fonctionnement actuel des conseils académiques (CAEN) et conseils départementaux (CDEN) de l'éducation nationale n'offre pas l'opportunité de ce cadre de travail.

L'articulation des compétences entre syndicats de communes et communautés de communes reste, de l'avis de l'ensemble des personnes auditionnées, à stabiliser, notamment dans les espaces ruraux. Les EPCI, comme d'ailleurs les métropoles dans les zones urbanisées, ont la possibilité de prendre la compétence sur le bâti scolaire même si cette transformation est très diversement retenue. Si, en Haute-Marne, les communautés de communes ont adopté la compétence en matière de construction scolaire, cette compétence reste partagée entre plusieurs centaines de communes différentes dans d'autres départements à faible population. Les conditions d'un aménagement concerté du territoire et de la répartition pérenne des services éducatifs par bassin de vie en zone peu dense restent donc posées. Leur adaptation aux besoins pédagogiques, écologiques et sociaux ont des coûts importants qui ne sont que difficilement compatibles avec la multiplicité des acteurs et leurs intérêts individuels quelquefois divergents. C'est pourquoi la seule échelle communale apparaît aujourd'hui inadaptée aux espaces de faible densité.

Dans l'objectif d'aider les collectivités rurales, l'État a mis en place, en 2016, une dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) inscrite dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), destinée à financer notamment la création, la transformation et la rénovation des bâtiments scolaires. De plus, une enveloppe exceptionnelle de 950 M€ a été ouverte sur les exercices 2020 et 2021, qui cible particulièrement les territoires ruraux. Ces financements gagneront à s'appuyer sur l'échelle intercommunale pour donner la pleine mesure de leur apport aux populations dans les espaces faiblement peuplés.

1.3. Bâti scolaire et enjeu de santé publique

En dehors des sujets liés aux lieux d'implantation des bâtiments scolaires, les édifices publics prévus pour accueillir des enfants et des jeunes portent aussi des enjeux de santé publique. L'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires, créé par décret du 6 mai 1995 et supprimé par la loi n° 2020-1525, a rendu le 19 avril 1994 au Premier ministre un rapport⁵¹ dans lequel il indique que dans le second degré 7 % de bâtiments sont à risque, dont 1 144 dans le public et 697 dans le privé sous contrat. Dans les académies ultramarines, ce pourcentage atteint des niveaux bien supérieurs, en raison notamment de conditions spécifiques (tempêtes, séismes) mais également en raison des difficultés budgétaires des collectivités territoriales. À titre d'exemple, en 2018, la collectivité territoriale de la Martinique (CTM) consacrait 6 M€ à l'entretien et à l'équipement des 43 collèges du territoire, ce qui s'est traduit par une dépense moyenne de 139 000 € par collège. Le conseil départemental de la Guadeloupe consacrait dans le même temps 13,9 M€ aux dépenses d'entretien et d'équipement des 52 collèges de son territoire, soit une dépense moyenne de 267 000 € par établissement⁵².

Dans une période où les questions d'hygiène et de santé sont en constante évolution, les orientations stratégiques du ministère en charge de l'éducation nationale, adoptées en comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail⁵³ (CHSCT) pour l'année 2019-2020, concernent notamment le sujet de la santé et de la sécurité au travail, ainsi que la nécessité de renforcer la prise en compte des risques liés aux bâtiments (amiante, qualité de l'air intérieur, radon). Ces objectifs sont partagés par les collectivités territoriales. Dans les académies et les départements, les ordres du jour des réunions entre ISST et services des collectivités témoignent du fait que les champs croisés sont nombreux.

L'enjeu sanitaire a été prédominant durant la pandémie dans l'ensemble des établissements scolaires. « *Les évolutions à moyen terme du système éducatif ont aussi révélé l'inadaptation de la plupart des locaux*

⁵¹ <https://www.education.gouv.fr/l-observatoire-national-de-la-securite-et-de-l-accessibilite-des-etablissements-d-enseignement-89561>

⁵² Comptes administratifs des collectivités et DGCL, 2019.

⁵³ CHSCT, compte rendu de la séance du 11 septembre 2020.

scolaires aux nouveaux enjeux pédagogiques et sanitaires de l'École du XXI^e siècle. Relever ces défis passera-t-il à nouveau par l'architecture ? »⁵⁴

La qualité de l'air a été un sujet pour lequel la pandémie de la Covid-19 a apporté un éclairage inattendu. La teneur de l'air en CO₂⁵⁵, le besoin de filtration des particules fines et des polluants ont entraîné un besoin de mesures engageant les collectivités dans l'installation d'équipements d'envergure. Les salles de restauration scolaire sont notamment apparues comme un lieu fréquent de contamination. Le Haut conseil à la santé publique (HCSP) « *préconise la mise en place d'une stratégie environnementale de maîtrise de la qualité de l'air dans chaque établissement recevant du public (ERP). Cette maîtrise de l'aération/ventilation des établissements recevant du public (ERP) constitue un point sur lequel peut s'appuyer un protocole sanitaire, d'autant plus lorsque certaines mesures-barrières, notamment le masque ou la distance interindividuelle, ne sont pas adaptées à l'activité d'un ERP rouvert (ex. restaurant, écoles maternelles, etc.).* »⁵⁶

Ces questions liant santé publique et architecture portent aussi sur les relevés de températures dans les bâtiments scolaires. Sans même revenir sur le confort thermique qui reste un sujet dans certains types d'établissements, notamment dans des ateliers de lycées professionnels ou dans les établissements ultramarins, les périodes de canicule ou de forte chaleur, constatées durant les mois de juin, ont une incidence sur le fonctionnement des établissements scolaires, notamment sur le déroulement des cours et des examens.

Les politiques de l'État et des collectivités se rejoignent sur le besoin de surveillance, mais aussi de développement du bien-être des enfants / jeunes dans ce lieu de vie qu'est l'établissement scolaire. Les normes de sécurité anti-intrusion, mais aussi la lutte contre le harcèlement, qui conduisent à créer des conditions structurelles d'organisation de la vie en collectivité, ont ainsi une incidence sur l'architecture scolaire.

Le besoin d'une alimentation équilibrée a aussi été largement relayé par les associations de parents et signalé par les élèves. La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable (dite « loi EGALIM ») a montré que la mise œuvre d'un consensus est un sujet délicat pour les élus, mais aussi pour les gestionnaires dans les établissements. Il mêle à la fois les questions de santé publique⁵⁷, d'éducation, la question économique de l'élevage, de l'agriculture et de la ruralité française, le sujet des déchets alimentaires qui sont importants dans les restaurations scolaires, la volonté des élus de gérer leurs cantines et la charge de travail des personnels des collectivités en charge de la confection des repas.

Le partage d'une information clarifiée entre les organismes en charge de la santé publique suppose, à compétences inchangées et sans intrusion d'un acteur sur l'autre, que des moments d'échange et/ou de coordination soient bien installés dans les politiques publiques au bénéfice de la population.

1.4. De la décentralisation au partenariat : administrer en milieu scolaire

Dans les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), les personnels de direction font part du souhait de voir se généraliser des instances de concertation avec les collectivités territoriales. Leur utilité

⁵⁴ Julien Cahon. Les politiques d'industrialisation des constructions scolaires et leur remise en cause : l'exemple des lycées publics (1956-1986), *op. cit.*

⁵⁵ « Une concentration en CO₂ supérieure à un seuil de 800 ppm doit conduire dans tous les cas à ne pas occuper la salle et à agir en termes d'aération/renouvellement d'air et/ou de réduction du nombre de personnes admises dans les locaux », source site du Haut Conseil en santé publique.

⁵⁶ <https://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=1009>

⁵⁷ À « l'issue de méta-analyses (analyses statistique faite à partir de plusieurs études portant sur un même sujet), les instances internationales d'expertise collective — notamment le centre international de recherche sur le cancer (agence spécialisée de l'Organisation mondiale de la santé), le World cancer research found, et l'Institut national du cancer en France — ont conclu que le risque de survenue du cancer colorectal est augmenté par la consommation excessive de viande rouge et de charcuterie. C'est en se fondant sur cet état des lieux que le Haut Conseil de santé publique recommande, depuis avril dernier, de limiter la consommation de viande rouge (bœuf, veau, porc, agneau, sanglier...) à moins de 500 gr par semaine et celle de charcuterie à moins de 150 gr par semaine », <https://www.inserm.fr/actualites-et-evenements/actualites/impact-consommation-viande-rouge-ne-serait-pas-limite-risque-cancer-colorectal>

durant la crise sanitaire a été démontrée pour permettre de fluidifier les réponses à apporter aux familles, que ce soit à propos des services en charge des transports, des avis de réouverture, etc.

Le partage des compétences entre différentes collectivités scolaires a été signalé pour la question des cités scolaires. Si des régions (Île-de-France, Grand Est, etc.) ont établi des conventions permettant de désigner le chef de file pour les cités en prévoyant les conditions des partages financiers, cette démarche reste à généraliser comme bonne pratique. La « multipropriété » des bâtis constituant une cité scolaire reste une difficulté pour les gestionnaires. Une récente proposition de modification de la loi pour confier la responsabilité des cités à une seule collectivité pourrait être une autre réponse possible à ce sujet, mais pour l'heure, ce projet a été rejeté par les parlementaires.

La question des internats, conçus par l'État comme des dispositifs pédagogiques et sociaux (défi de la mixité sociale avec les internats d'excellence) mais financés par les collectivités, a été un sujet de mécontentement de la part des élus, pourtant favorables tant au maintien du maillage territorial de leurs collèges et lycées qu'à leur valorisation. Le rapport de la DEPP de 2012 déjà cité⁵⁸ sur les établissements avait d'ailleurs montré que, dans les villes moyennes, les collèges à petite surface cadastrale étaient mieux équipés en internats que le reste des villes. Bien que la cohérence de la politique de l'État (programme d'internats, programme Cœur de ville et Petites villes de demain) soit établie, elle suppose que cette politique d'appel d'offres, si elle devait perdurer, s'appuie, en amont de leur lancement, sur une instance d'échange structurée qui reste à installer.

La création d'un guichet unique retenue par le ministère pour le bâti scolaire est une voie prometteuse qui pourrait être élargie à d'autres sujets. Depuis octobre 2018, un plan de rénovation des bibliothèques scolaires doté de 2,5 M€ a été élaboré ; il existe aussi un plan piscine et un plan petits déjeuners. Cette double entrée par l'appel d'offres et par le guichet unique paraît devoir être éclaircie. S'il est naturel que les orientations nationales fléchent des crédits pour développer leurs politiques, l'installation de ces projets dans les territoires passe par des instances de concertation qui évitent, pour les services de l'État, d'être chaque jour en recherche de l'école ou l'établissement qui est « volontaire » pour tel ou tel projet. Elles évitent pour les élus d'être à la quête généralisée des appels d'offres. De nouvelles organisations, autour d'un lieu de concertation unique, permettraient aux collectivités de se sentir épaulées pour déployer l'ensemble des projets éducatifs qu'elles portent sur leur territoire et installer un développement global des services à la population.

Un autre sujet souvent évoqué lors des auditions est celui de l'adaptation de la carte des formations, que ce soit en termes d'ouvertures ou de fermetures, et de ses conséquences sur les investissements, en construction comme en équipement. L'attractivité des formations ou leur évitement, notamment dans l'enseignement professionnel, se situe sur une ligne de partage fragile qui est une source de tension avec les collectivités. La mission a vu des exemples où des collectivités régionales souhaitent valoriser des formations qui n'attirent pas les élèves bien que les emplois soient présents (certaines formations présentes dans le lycée du bâtiment de Felletin en Creuse). L'abandon de ces formations, quelquefois situées dans des espaces périphériques par rapport aux lieux d'habitation des familles, peut fragiliser les volontés politiques et/ou économiques même s'il n'entraîne pas, à terme, la fermeture de l'EPLE. Cette volonté politique, dont on comprend l'ambition et qui peut porter ses fruits sur le long terme lorsqu'elle est soutenue par une grande collectivité, peut se voir freinée par les rectorats qui financent des emplois en fonction du nombre d'élèves. Durant combien d'années faut-il financer un emploi pour une section qui accueille quatre élèves ? Ce travail sur la durée d'accompagnement de politiques territoriales nécessite l'établissement d'une confiance certaine entre État et collectivités qui reste encore à pérenniser. Ce travail nécessite aussi que les indicateurs ministériels de suivi des emplois et des moyens qui sont confiés aux rectorats puissent prendre en compte les orientations des collectivités. Un service déconcentré peut-il mener seul une telle politique ?

À nouveau, la mission a pu constater qu'il ne s'agissait pas d'opposition dans les orientations politiques, mais sur la modification des méthodes de travail installées entre l'État et les collectivités territoriales.

Dans un équilibre qui reste à construire pour les politiques éducatives, la question n'est plus seulement la diffusion des politiques nationales, mais leur intégration dans les politiques localisées... La place centrale des recteurs y est reconnue, celle des DASEN est systématiquement citée. La mission a ainsi pu constater lors des

⁵⁸ DEPP (2012). *Éducation & Formations*, n° 82, *op. cit.* p. 67.

entretiens que pour les élus rencontrés, la proximité avec les services de l'État est décrite comme étant de niveau départemental dans les académies rurales alors qu'elle est à l'échelle de la commune (ou de la métropole) dans les espaces urbains denses.

1.5. Enjeux sociétaux, pour une nouvelle architecture scolaire

Le besoin d'adapter et de moderniser le parc de collèges va de pair avec l'évolution des liens entre l'organisation de la classe et l'acte d'enseigner. Comme en témoigne le débat initié dès 1815 entre l'enseignement mutuel et l'enseignement simultané, le type d'enseignement dispensé est porteur de valeurs. Ce sont celles que la société souhaite promouvoir. Les classes où les élèves, séparés par sexe, côte à côte, font face au tableau et au professeur juché sur une estrade, ont été ainsi le modèle de la société de la III^e République.

Les choix pédagogiques (enseigner par classe, à un groupe d'élèves, avec ou sans le recours à des outils numériques...), influent sur le bâti scolaire. Ce dernier est ainsi indissociable de la pédagogie et celle-ci est fortement dépendante du modèle sociétal souhaité. Comme le disent Tom-Édouard Mabilon et Enzo Seni « *les espaces scolaires tels qu'ils se sont construits expriment la forme politique de l'école* »⁵⁹.

Ainsi, à la question, *un établissement scolaire accueille-t-il des enfants ou des élèves ?*, les réponses apportées modifient l'organisation des enseignements mais aussi des espaces. La construction sociale et les représentations qu'ont les individus d'eux-mêmes, mais aussi des autres, en sont modifiées. L'exemple de l'éducation des garçons et des filles au XIX^e siècle en constitue un autre témoignage. Ce sujet se retrouve dans les lieux de vie des élèves et leurs modes de gestion et d'organisation : la présence ou non de cafétéria, d'un foyer, d'une maison des lycéens témoigne de la place sociale donnée aux jeunes (élèves) accueillis dans les établissements.

La place de l'architecture scolaire a une influence dans le bien-être des élèves et des adultes, mais aussi dans la pratique de la classe. Dans une société digitalisée où les échanges entre individus restent garants de la cohésion nationale, la place du jeu comme des possibilités d'interactions sociales devient prégnante. La cohérence de la réponse apportée par les collectivités et l'État sur les acquis scolaires et le développement des capacités psychosociales, la question du développement de l'autonomie, de la confiance pour construire une société apprenante, ne peuvent être totalement séparées : elles concernent à la fois les programmes et les lieux où s'enseignent ces programmes, les normes éducatives étant à intégrer dans les normes bâtimentaires.

Le sujet du numérique se trouve au cœur de ces enjeux. L'institut Montaigne indique ainsi : « *Même si elles (les collectivités territoriales) exercent des compétences encore limitées (bâti scolaire, restauration, équipements informatiques), elles les exercent au service d'un projet politique plus vaste, qui vise à accélérer la transformation des établissements, en particulier dans le domaine numérique*⁶⁰. Une fois les raccordements au (très) haut débit et déploiement du wifi réalisés, chaque région élabore en effet sa stratégie pour faire entrer les outils numériques dans la salle de classe et dans les familles ».

La crise a montré le rôle essentiel de cette transformation numérique, et l'a considérablement accélérée. Le lien entre ce qui relève du pédagogique et de l'organisation est ténu, comme le montre par exemple l'application PEARLTREES (logiciel d'organisation collaborative de l'information). La première adoption régionale, en Île-de-France, a ainsi permis de toucher 465 lycées, 400 000 élèves et 40 000 enseignants. Aujourd'hui, 25 % des lycéens français ont accès à PEARLTREES, et les données d'usage, disponibles en ligne, montrent que l'outil a largement été adopté⁶¹. La question de l'équipement sous la responsabilité des collectivités rejoint ici celle des pratiques dépendant à la fois des enseignants, mais aussi de la politique ministérielle. Le rôle des collectivités dans le développement économique de leur territoire, et l'influence qu'elles exercent au travers de leur gestion des établissements scolaires, sont donc importants.

⁵⁹ Béatrice Mabilon-Bonfils, Virginie Martin (2017). *Forme solide et École solide : comment penser une nouvelle grammaire (architecturale) scolaire ?* Éducation et socialisation, n° 43.

⁶⁰ Nicolas Bauquet (2021). *Régions : le renouveau de l'action publique ?* Note de l'Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/publications/regions-le-renouveau-de-laction-publique>

⁶¹ *Ibid.*

Il en est de même du « bâtiment scolaire du XXI^e siècle ». Le projet éducatif est-il dépendant d'un bâti particulier ? Les aspirations individuelles venant s'insérer dans une construction sociale, construire l'école de demain est bien construire la société de demain et former les individus de demain. L'interaction entre le bâti et ses implications dans les acquis est un sujet sur lequel des études scientifiques commencent à être disponibles, comme l'indique Marie Musset⁶² : « *L'établissement est un lieu d'apprentissage et de vie. Et si le bien-être favorise la vie sociale et le travail, alors l'espace doit être flexible tout en ménageant des lieux d'étude sacrifiés (Mazalto, 2007, 2010). Une étude publiée par l'université de Salford (Barrett et al., 2013) a récemment mesuré précisément l'impact de l'espace de la classe sur la réussite scolaire à l'école primaire ; si elle met l'accent sur la qualité environnementale des bâtiments et travaille à la suite d'études classiques menées sur l'impact de la lumière, de l'orientation, des matériaux, ainsi que sur la qualité des lieux de vie scolaire, elle s'intéresse particulièrement à l'impact sur les performances scolaires des élèves. Elle souligne que la majeure partie de la vie sociale de l'enfant-élève se déroule à l'école au sein d'un espace, celui de sa classe ; c'est donc dans ce cadre que ses facultés seront le plus sollicitées et développées* ». Ce qui est maintenant avéré, c'est que la qualité du bâti scolaire est un facteur important de la qualité de vie à l'école⁶³. La revue « *Éducation et socialisation* » indique « *qu'il existe une attente de transformation profonde des espaces de vie scolaire qui irait de pair avec une autre École* »⁶⁴.

De nombreux sujets se trouvent à l'interface des compétences de l'État et des collectivités (l'organisation des lieux de circulation et la possibilité surveillance, le travail en groupe et la lecture silencieuse, la cour...). Les choix d'aménagement et d'architecture influencent ainsi les conditions de vie des élèves et les conditions de travail des personnels mais contribuent aussi aux représentations sociales des futurs adultes.

De plus, l'enquête PISA 2018 rappelle le faible sentiment d'appartenance des élèves à leur établissement. Ce point peut être signifiant pour la construction de communs et l'établissement de collectifs ou d'identités dans un moment où ressurgit la question des valeurs qui fondent la République et où les singularités territoriales sont mises en avant par les régions.

Le climat scolaire devient donc un « enjeu majeur de la politique publique en matière d'éducation. Le climat scolaire reflète le jugement des parents, des éducateurs et des élèves concernant leur expérience de vie et du travail au sein de l'école »⁶⁵. L'enquête de Hébert et Dugas relève par exemple que « *chez les plus jeunes, la cour de récréation est particulièrement anxigène alors que les plus âgés ressentent de l'insécurité devant le collègue* »⁶⁶. Là encore, le partage entre ce qui relève de la collectivité et de l'État est mouvant, mais il nécessite une complémentarité des approches.

L'évolution des organisations scolaires et pédagogiques influe de façon importante sur le bâti scolaire. Les élus ont régulièrement indiqué à quel point l'évolution des CDI et leur transformation en « centre de connaissances et de culture » ou la généralisation des cours dédoublés à l'école primaire en éducation prioritaire ont eu un impact important sur la gestion des bâtis scolaires, l'utilisation des classes, leur nettoyage.

Pour ce qui concerne les liens avec le ministère en charge de l'éducation nationale, l'association des départements de France indique, dans une enquête réalisée en mai 2021, que « *certaines EPLE empiètent sur les prérogatives des collectivités* » notamment en touchant au bâti (logements de fonction...). Plus globalement, l'organisation des liens entre établissements et collectivités repose sur différentes organisations : il s'agit, soit d'un guichet unique, soit de la désignation d'un interlocuteur unique pour l'établissement, soit de plusieurs interlocuteurs en fonction des thématiques (sécurité, chauffage, équipement...). Dans une quarantaine de départements, les services de la DSDEN ont mis en place des conventions tripartites avec les collectivités. Celles-ci sont alors présentes lors des entretiens entre la DSDEN et l'EPLE pour contribuer à l'analyse de la situation des établissements et aux orientations qui lui sont

⁶² Réseau Canopé (2015). Habiter l'école : lieu ouvert, lieu fermé ? Diversité n° 179.

⁶³ Peter Barrett, Fay Davies, Yufan Zhang, Lucinda Barrett (2015). *The impact of classroom design on pupils learning: Final results of a holistic, multi-level analysis*. Building and Environment.

⁶⁴ Cahier du CERFEE (2017). Quelle architecture pour l'école de demain ? n° 43.

⁶⁵ <https://www.education.gouv.fr/climat-scolaire-et-prevention-des-violences-11918>

⁶⁶ Thibaut Hébert, Éric Dugas (2017). Quels espaces scolaires pour le bien-être relationnel ? Enquête sur le ressenti des collégiens français. *Éducation et socialisation*, n° 43.

données. Alors que l'enquête de l'ADF signale le besoin de « *clarifier les champs d'intervention des services académiques et des départements* », les auditions menées par la mission ont confirmé que, si la clarification est un préalable, elle ne peut être suffisante compte tenu des implications croisées.

En conclusion de ce paragraphe

Il apparaît que rendre efficiente une gouvernance croisée est aujourd'hui un élément à prendre en compte pour un fonctionnement plus dynamique du service éducatif. L'objectif d'installer une politique partagée nécessite selon les rapporteurs une meilleure lisibilité des compétences de la collectivité, des services de l'éducation nationale et des établissements, mais suppose surtout de passer d'une répartition de compétences à une coopération établie.

La mise en place d'un observatoire des politiques éducatives proposée par l'Institut Montaigne peut être une piste pour poser un lieu régulier d'échanges. Les collectivités montrent qu'elles souhaitent avancer dans leur implication sur l'éducation et la formation. La digitalisation et les leçons tirées de la pandémie constituent des opportunités pour renforcer le lien avec les collectivités territoriales, lien qui apparaît indispensable compte tenu des enjeux. La création de lieux nouveaux de construction des politiques d'éducation est nécessaire tant au niveau national qu'aux niveaux régional et départemental.

Préconisation n° 2

En réponse aux besoins spécifiques de certains territoires et en appui aux collectivités territoriales dans leurs compétences respectives, lancer un programme de co-conception et de cofinancement d'espaces adaptés au développement d'une offre de services éducatifs élargie.

Ces maisons de services éducatifs permettront de prendre en compte les besoins identifiés d'un territoire, de la petite enfance aux besoins de formation permanente (accueil petite enfance, classe maternelle et élémentaire, restauration, hébergement, offre périscolaire et extrascolaire, maisons d'assistants maternels [MAM], accès au droit, formation d'adulte, antenne de campus connecté, information orientation, etc.).

Ces nouveaux espaces modulaires intégreront tous les outils notamment numériques permettant de soutenir des pratiques pédagogiques innovantes.

2. Le numérique : une illustration de l'enchevêtrement des compétences État/collectivités territoriales ?

S'agissant du numérique éducatif, la répartition des compétences telle qu'elle ressort des différentes lois, et notamment de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, semble claire : les collectivités territoriales sont chargées de l'équipement (ordinateurs, tablettes, tableaux interactifs, etc.) et l'État conserve la responsabilité du choix des ressources pédagogiques. Mais cette distinction qui date de l'ère « informatique » n'intègre pas les profondes mutations liées à l'avènement du « numérique » et ses conséquences : ressources accessibles en ligne par tous, y compris les élèves, et donc modification de la relation aux savoirs⁶⁷, modification des espaces pédagogiques, intégration dans les pratiques pédagogiques des usages sociaux... Les liens et les interactions dynamiques entre l'équipement, les ressources et les usages rendent obsolète l'approche séparée et nécessitent là encore d'entrer dans une logique de coopération, de co-construction et dans une vision partagée fondée sur une analyse systémique des besoins et des effets attendus. Le constat dressé par différentes études universitaires ou par la DEPP⁶⁸ dans ses analyses, notamment des différences d'équipement entre établissements scolaires et entre territoires, montre le chemin à parcourir. La période récente de la pandémie et la question de la continuité pédagogique ont mis en lumière les opportunités offertes par le numérique, mais également révélé les marges de progression, que ce soit en termes d'équipement au sens large (plateforme collaborative

⁶⁷ Avec l'avènement du numérique, les professeurs ne sont plus les seuls détenteurs du savoir : Internet offre la possibilité aux élèves d'enrichir les connaissances transmises en classe, voire d'en acquérir sans intermédiaire, ce qui pose indirectement la question du positionnement et de la posture de l'enseignant.

⁶⁸ DEPP (2018). Disparités d'équipement numérique entre les lycées : les lycées professionnels globalement mieux dotés. Note d'information 18-20 ; DEPP (2021). Série Synthèses - document de travail n° 2021.S03. Numérique éducatif : que nous apprennent les données de la DEPP ?

ou ENT, débit Internet, matériel nomade, etc.) ou en termes d'usages pédagogiques. Elle a également révélé les grandes disparités territoriales et sociales au cœur de la problématique de l'articulation des politiques de l'État et des collectivités territoriales.

2.1. Des disparités selon le niveau d'enseignement et des inégalités territoriales fortes

Le constat dressé par la DEPP s'agissant du taux d'équipement est révélateur de l'importance accordée au numérique. Globalement, plus le niveau scolaire s'élève, plus le taux d'équipement progresse. Sans surprise, c'est donc au niveau du primaire que le taux d'équipement est globalement le plus faible (15,9 élèves par ordinateur contre 2,3 en lycée⁶⁹). Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène. À la contrainte budgétaire forte, notamment pour les petites communes, liée au nombre d'élèves concernés⁷⁰, s'ajoute la faible appétence des enseignants pour les usages numériques, en lien avec une maîtrise jugée par eux insuffisante des outils⁷¹. La faible autonomie des élèves est également un argument souvent avancé pour justifier le faible recours aux outils numériques individuels tels que les ordinateurs ou les tablettes. En revanche, le taux d'équipement des écoles en tableaux numériques interactifs est pratiquement équivalent à celui des collèges : 17/1 000 en élémentaire contre 17,7/1 000 en collège. Là encore, les dimensions budgétaire et pédagogique convergent pour expliquer ce phénomène.

La situation particulière des lycées professionnels

Globalement l'équipement numérique des établissements scolaires français a fortement progressé depuis 2010. Il faut y voir le résultat d'une forte impulsion donnée par les gouvernements successifs qui s'est traduite notamment par la création du conseil national du numérique en avril 2011, suite notamment à la publication du rapport parlementaire de Jean-Michel Fourgous (2010) *Réussir l'école numérique*⁷². Alors que le numérique se banalisait dans les pratiques sociales et malgré les contraintes budgétaires, les exécutifs territoriaux ont également, dans leur ensemble, clairement perçu les enjeux politiques et fait du numérique un axe fort et positif de leur action dans les territoires. Cependant, les entretiens conduits par la mission convergent avec l'analyse de la DEPP⁷³ sur la perception des enseignants et sur leurs pratiques. Un décalage, voire des insatisfactions, entre les attentes des équipes pédagogiques et les politiques des collectivités, est parfois perceptible. Face au constat d'une utilisation non optimale des différents outils mis à disposition faute de compétences suffisantes, la mission a ainsi entendu les représentants de certaines collectivités reprocher une formation insuffisante des enseignants. Le même constat a été fait par les chefs d'établissement rencontrés, notamment lors de la mise en place des mesures de continuité pédagogique pendant la crise sanitaire de la Covid-19. Les enseignants eux-mêmes reconnaissent leurs besoins de formation, comme le constate la note précitée de la DEPP.

2.2. La création du service public du numérique éducatif, illustration d'une politique publique co-construite

Le développement du numérique à l'école et la création du service public du numérique éducatif est un axe fort de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République et intégré dans le code général des collectivités territoriales. Cet objectif est présenté en annexe du texte de loi :⁷⁴

« (...) développer une grande ambition numérique pour enseigner par le numérique et enseigner le numérique. La maîtrise des technologies de l'information et de la communication et le bon usage des ressources numériques, notamment pédagogiques, constituent un enjeu et une opportunité majeurs en matière éducative ».

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ À la rentrée 2019, il y avait 6,7 millions d'élèves en primaire contre 2,3 millions de lycéens.

⁷¹ En France, seuls 14 % des enseignants indiquent laisser les élèves utiliser les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour des projets ou travaux en classe, contre 40 à 60 % des enseignants des autres pays européens (source : note d'information DEPP 19-22 juin 2019).

⁷² <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/104000080.pdf>

⁷³ DEPP (2021). Série Synthèses - document de travail n° 2021.S03, *op. cit.*

⁷⁴ Dossier législatif NOR MENX1241105L.

Puis, l'explicitation des modifications apportées par la loi relativement aux relations entre l'État et les collectivités territoriales sont ainsi présentées :

« L'article 12 modifie le 5° de l'article L. 211-8 du code de l'éducation afin de préciser que l'État a à sa charge les dépenses à caractère pédagogique des collèges, lycées et établissements d'éducation spéciale. En revanche, la maintenance, indispensable au bon fonctionnement des équipements, est liée à l'acquisition et au renouvellement des matériels et revient donc aux collectivités. Cette clarification de la répartition des compétences entre État et collectivités territoriales permettra notamment une meilleure prise en charge de la maintenance des équipements informatiques, et favorisera ainsi l'utilisation du numérique par les enseignants. La première cause d'une réticence des enseignants en la matière réside en effet, d'après le dernier rapport du conseil national du numérique, dans la crainte d'une panne ou d'un dysfonctionnement lors d'une séquence de cours. »

Suite à la publication de la loi du 8 juillet 2013 précitée, l'ambition gouvernementale dans le domaine du numérique à l'école se concrétise, en 2015, par l'annonce de l'inscription d'un montant de 1 Mds€ au bénéfice de cet objectif, dont un tiers provient du programme d'investissement d'avenir (PIA) et le reste du budget de l'État au profit de la formation des enseignants, le développement de ressources pédagogiques et l'achat des matériels : ordinateurs et tablettes. À cela s'ajoutait une enveloppe de la banque européenne d'investissement (BEI) à hauteur de 15 M€, ouverte aux entreprises innovantes en matière d'éducation.

Pour ancrer cette ambition dans la réalité administrative et lui procurer des moyens d'intervention, est créée au sein de l'administration centrale du ministère en charge de l'éducation nationale, par décret du 17 février 2014, la direction du numérique pour l'éducation (DNE)⁷⁵.

L'article 11 du décret précise les missions qui sont confiées à cette nouvelle direction et la lecture de la dizaine de points figurant dans cette feuille de route confirme le rôle central qui est donné à cette structure, qui sera chargée de la mise en œuvre du programme d'investissement et des systèmes d'information, mais aussi de la production de contenus, du pilotage du réseau d'acteurs mobilisé, à l'interne (en académie) comme à l'externe (autres ministères, collectivités, experts, entreprises spécialisées dans le numérique...).

Parallèlement, les collectivités territoriales, intégrées dans le processus au titre de leurs compétences décentralisées dans le domaine de la gestion des établissements scolaires, ont donc la charge de l'acquisition et de la maintenance des infrastructures, dont les matériels et les logiciels.

En 2016, « Réseau Canopé »⁷⁶, établissement public créé en février 2014 avec pour mission notamment de développer des ressources numériques pour les enseignants et d'impulser une politique d'innovation, d'outils numériques et de pratiques associées, publie un guide à l'usage des collectivités intitulé « *Développer le numérique à l'école* » qui constitue un document complet sur cette problématique du partage des rôles et des responsabilités de l'État, des collectivités⁷⁷ en rappelant l'historique de cette démarche et les financements mobilisés, et en illustrant le propos par des expériences locales.

C'est cette convergence, cette articulation qui était ainsi définie par le ministre Jean-Michel Blanquer dans son discours d'ouverture de Ludovia en 2019 : « *C'est avec de très nombreux partenaires (...) que le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse développe ainsi un environnement favorable au numérique. Parce que, il faut le préciser au niveau national nous devons parvenir à mieux coordonner nos efforts pour que les offres publiques et privées soient mieux connues des enseignants et que les dispositifs d'acquisition soient simplifiés. (...) Mais aussi avec les collectivités locales notre objectif est de définir conjointement un socle numérique de base, proposé récemment par la cour des comptes d'ailleurs, et qui nous paraît particulièrement pertinent. Dans le respect des compétences et des responsabilités de chacun nous devons progressivement aboutir à ce que chaque école, chaque établissement, ait un niveau de base en ce qui concerne l'équipement, la connectivité, les ressources numériques. Ceci permettra un usage raisonné progressif et grâce à la collecte*

⁷⁵ Création de la DNE par un décret du 17 février 2014 <https://www.education.gouv.fr/direction-du-numerique-pour-l-education-dne-9983>

⁷⁶ Réseau Canopé : établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, spécialisé dans le secteur des activités de soutien à l'enseignement sis à Poitiers (Futuroscope).

⁷⁷ Anna Angeli, Laure Martin-Le Mével, Jean-Michel Perron, Florence Durand-Tornade (2016). Développer le numérique à l'école, guide à l'usage des collectivités. Canopé éditions AGIR – villes Internet.

des données dans l'outil eCarto qui est développé avec la Caisse des Dépôts, les prises de décisions pourront s'établir en toute transparence et le dialogue en sera renforcé au sein de la communauté éducative. Les différentes parties État et collectivités pourront ainsi s'engager plus fortement dans les conventions passées au niveau local. »⁷⁸

2.3. La DNE, un chaînon essentiel à l'articulation des politiques

Cette ambition numérique au service de l'enseignement s'est traduite par le développement de projets cofinancés. Un comité des partenaires, composé de représentants des collectivités territoriales et des entreprises du numérique, se réunit toutes les six semaines au moins. Des groupes de travail réguliers suivent la mise en œuvre de ces différents projets. Les associations des maires, des départements et des régions de France, AMF, ADF et Régions de France, sont ainsi invitées à co-construire le développement de cette politique aux côtés d'acteurs associés.

En s'appuyant sur le réseau des délégués académiques au numérique (DAN), dont elle assure la coordination fonctionnelle, la DNE peut ainsi impulser dans les territoires une politique nationale tout en impliquant les collectivités territoriales. Elle assure notamment un travail de conseil pour l'achat des matériels destinés à équiper les espaces numériques de travail (ENT) ainsi que les équipements mobiles individuels (EMI) dans le cadre d'un schéma directeur des équipements numériques établi au moyen de référentiels techniques.

Si le choix de la ressource pédagogique numérique demeure une compétence de l'État ainsi que le prévoyait le volet pris en charge dans le cadre des financements du PIA du plan numérique de 2015, certaines collectivités sont malgré tout engagées dans certains financements, en complément de la part de l'État. Comme l'illustrent les informations que diffusent par exemple les académies d'Île-de-France, la région et quatre départements de la région parisienne (les Hauts-de-Seine, les Yvelines, l'Essonne, le Val-d'Oise) proposent des outils pédagogiques sur des plateformes numériques, au bénéfice, aussi bien des enseignants que des élèves ou des familles. En effet, des ressources disciplinaires, des scénarisations pédagogiques ou des dispositifs de suivi des cursus d'apprentissage des élèves sont disponibles sur des plateformes telles D'COL (CNED)⁷⁹ ou les « Fondamentaux » (« Réseau Canopé »)⁸⁰. Pour les élèves, des ressources interactives pour l'apprentissage des sciences sont également disponibles⁸¹.

Il est certain que la situation de confinement des élèves, générée par la pandémie tout au long de l'année scolaire 2020-2021, a amplifié cette évolution constatée de l'implication croissante des collectivités territoriales dans le domaine des ressources pédagogiques, comme elles l'avaient déjà démontré pour l'achat des manuels scolaires précédemment⁸².

L'appel à projets pour un socle numérique dans les écoles élémentaires est une autre illustration de l'impulsion donnée par le MENJ via la DNE⁸³. Avec comme objectif principal la réduction des inégalités territoriales par la fourniture à toutes les écoles élémentaires d'un socle numérique de ressources pédagogiques, ces projets relevant du plan de relance restent à l'initiative des collectivités, appuyées financièrement et techniquement par l'État.

Quant à la nouvelle tranche de financement du PIA, en 2020, douze départements vont bénéficier de crédits pour créer des dynamiques territoriales – dont la Guadeloupe – après des diagnostics préalables effectués par les services de l'État portant sur la ressource, les formations et le rôle des parents. À noter que deux départements, l'Aisne et le Val-d'Oise seront bénéficiaires d'une enveloppe de 27,3 M€ au titre du programme des « Territoires numériques éducatifs ».

⁷⁸ https://pia.ac-paris.fr/portail/jcms/p2_1932015/-rentree-numerique-de-j-m-blanquer-a-ludovia-2019

⁷⁹ <https://www.education.gouv.fr/d-col-personnaliser-l-accompagnement-des-eleves-en-difficulte-2621>

⁸⁰ <https://lesfondamentaux.reseau-canope.fr/>

⁸¹ <https://www.dane.ac-versailles.fr/spip.php?article94>

⁸² <https://www.education.gouv.fr/le-gouvernement-facilite-le-financement-par-les-regions-de-manuels-scolaires-pour-les-lyceens-41609> et <https://www.education.gouv.fr/bo/21/Hebdo2/MENN2100919X.htm>

⁸³ <https://www.lagazettedescommunes.com/727362/numerique-educatif-les-collectivites-ont-tout-interet-a-se-saisir-du-plan-de-relance/>

Une plateforme APPS (<https://apps.education.fr/>) a été mise en place par la DNE pour proposer des outils essentiels à l'usage quotidien du numérique à l'ensemble des agents de l'éducation nationale pendant le confinement.

2.4. Une coordination des acteurs cependant perfectible

Certains interlocuteurs de la mission, chefs d'établissement et inspecteurs notamment, ont cependant évoqué certaines difficultés ressenties dans le déploiement des outils numériques financés par les collectivités territoriales, constituant à leurs yeux autant de freins importants à l'usage banalisé par la communauté éducative. L'absence de concertation réelle avec les enseignants pour l'équipement informatique nomade (tablette ou ordinateur portable) ou l'absence de coordination entre les différents niveaux de collectivités dans le cadre du déploiement des espaces numériques de travail (ENT) ont ainsi été cités. *A contrario*, des exemples positifs tels que le déploiement d'un ENT dans la région Grand Est, ont été mis en exergue.

Mais le frein le plus important, évoqué tant par les représentants des collectivités territoriales que par les chefs d'établissement, reste l'insuffisante formation initiale et continue des enseignants. Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de la continuité pédagogique pendant la pandémie relèvent à l'évidence de cette maîtrise insuffisante des outils et de la pédagogie associée. Comme le souligne la DNE, de nombreux établissements manquent encore de professeurs « référents numériques ». À ce titre, la mission renvoie à la synthèse de l'atelier consacré au numérique dans le cadre du « Grenelle de l'éducation » en 2021⁸⁴. En effet, la mission citera un des points contenus dans ce travail et notamment l'affirmation que la question des formations aux pratiques numériques est essentielle et qu'il convient, en ce domaine, de s'appuyer sur l'exploitation, par les pairs, des expériences vécues pour développer des contenus idoines et complets.

Cette situation a conduit certaines collectivités à s'investir sur ce champ de l'assistance technique et éducative des établissements, par souci de répondre, localement et concrètement, à une demande de la communauté éducative, notamment des parents d'élèves.

Cette situation en demi-teinte rejoint, sur certains points, les termes du rapport de la Cour des comptes de 2019 intitulé *Le déploiement du numérique pour l'éducation : un défi encore à relever* qui dresse ce constat : « (...) *Il s'agit maintenant d'instaurer une gouvernance qui permette à l'État, en concertation avec les collectivités, de déployer le service public de manière beaucoup plus homogène sur le territoire, afin de corriger des inégalités scolaires dont les politiques publiques sont responsables (...)* ».

La mission citera aussi l'avis de la section de l'éducation, de la culture et de la communication du Conseil économique social et environnemental (CESE) publié en mars 2021 portant également sur l'école à l'ère du numérique⁸⁵ et qui présente vingt préconisations visant notamment à la promotion d'un véritable service public du numérique éducatif, qui passe grandement, comme l'a souligné la Cour des comptes, par une gouvernance partagée et un renforcement de la formation des enseignants et des familles.

3. La gestion des personnels et la problématique du transfert des adjoints gestionnaires : un point sensible de l'articulation entre la sphère éducative de l'éducation nationale et les collectivités encore en suspens

Le 23 janvier 2014, un sénateur de l'Oise, Yves Rome, pose une question orale au nouveau ministre en charge de l'éducation nationale⁸⁶, en expliquant qu'au vu des problèmes persistants en termes de ressources humaines générées par la double tutelle État-département sur les TOS transférés aux collectivités sur la base de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, le transfert des personnels de gestion des établissements vers les

⁸⁴ Source : compte rendu d'une séance de travail sur le numérique, établi par Brigitte Hazard, secrétaire générale de l'atelier.

⁸⁵ Marie-Pierre Gariel (2021). Avis du CESE L'école à l'ère du numérique.

⁸⁶ Question orale n° 06885 de M. Yves Rome (Oise - SOC) publiée dans le JO Sénat du 23 janvier 2014, p. 199.

collectivités « relève d'une impérieuse nécessité ». La réponse du ministre sera celle-ci (extrait) :

« (...) Le code de l'éducation leur reconnaît un rôle éducatif en liaison avec les autres personnels de l'établissement. C'est à ce titre qu'une double tutelle s'exerce, qu'il nous semble indispensable de maintenir. Vous pouvez comprendre, monsieur le sénateur, qu'il n'est pas envisageable à ce stade que ces personnels soient rattachés fonctionnellement à une autre autorité que celle du chef d'établissement, désigné par la loi comme responsable de l'organisation et du fonctionnement de l'établissement public local d'enseignement, l'EPL. Et je n'oublie bien sûr pas l'adjoint gestionnaire, qui seconde le chef d'établissement et qui est membre, je le rappelle, de l'équipe de direction de l'établissement.

Je tiens également à préciser que la mission de gestionnaire est essentielle au bon fonctionnement des établissements scolaires et au développement de projets d'établissement de qualité. Le ministère de l'éducation nationale a d'ailleurs régulièrement valorisé cette fonction. Pour toutes ces raisons, il n'est pas prévu de modifier cet équilibre et de scinder l'équipe de direction en rattachant l'adjoint gestionnaire à la collectivité territoriale.

Le code de l'éducation prévoit par ailleurs la conclusion d'une convention entre l'établissement public local de l'enseignement et la collectivité territoriale à laquelle il est rattaché, afin de préciser les modalités d'exercice de leurs compétences respectives (...) »⁸⁷.

En début d'année 2021, dans le cadre de ses consultations sur le projet de loi « 4D » (différenciation, décentralisation, déconcentration, décomplexification), devenu 3DS (simplification à la place de décomplexification), la ministre de la cohésion des territoires aborde de nouveau la question du projet de transfert des adjoints gestionnaires des établissements scolaires et des personnels de santé aux collectivités territoriales concernées, en mettant en avant une nécessité de cohérence de la gestion des ressources humaines.

La présente mission, dont le déploiement s'est effectué dans la période pré-électorale du printemps 2021, n'a pas été en mesure de conduire une enquête approfondie sur ce volet auprès des collectivités, mais elle a pu néanmoins, dans le cadre d'une rencontre de deux organisations syndicales⁸⁸, recueillir des analyses de personnels de direction sur la question des projets de transfert d'agents gestionnaires. Les rapporteurs ont également élargi le champ des échanges sur la position institutionnelle des EPLE dans le cadre des relations avec les collectivités, fixé par la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République de 2013⁸⁹ et la circulaire de janvier 2015 relative au contrat d'objectifs tripartite⁹⁰, complétant la circulaire de 2005⁹¹ portant sur les établissements publics locaux d'enseignement.

Toutefois, la mission a pu, avant de terminer son rapport, faire état de l'adoption par l'Assemblée nationale, le 16 décembre 2021, de l'article 41 du projet de loi 3DS qui prévoit que la collectivité territoriale exerce, au titre des compétences qui lui incombent, l'autorité fonctionnelle sur l'adjoint gestionnaire des EPLE, sans qu'il y ait transfert, dans trois domaines : en matière de restauration, d'entretien général et de maintenance des infrastructures et des équipements.

3.1. La position générale des chefs d'établissements sur les rapports État-collectivités

Concernant le strict sujet du transfert, envisagé, des agents gestionnaires dans les collectivités, les personnels de direction font part de grandes réserves, au motif que les gestionnaires et leurs adjoints font partie de l'équipe de direction et que les directeurs d'établissements ont besoin de conserver, sous leur autorité, les agents qui préparent avec eux le budget.

Les chefs d'établissements rappellent qu'ils assurent la présidence d'un conseil d'administration qui vote le budget, et qu'ils tiennent à cette position. D'ailleurs, ces personnels de direction considèrent que la place des collectivités territoriales dans les conseils d'administration n'est pas très confortable dans la mesure où

⁸⁷ Réponse du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche publiée dans le JO Sénat du 16 avril 2014, p. 3052.

⁸⁸ Entretiens avec des représentants des syndicats SGEN-CFDT et SNPDEN.

⁸⁹ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013.

⁹⁰ Circulaire n° 2015-004 du 14 janvier 2015.

⁹¹ Circulaire n° 2005-156 du 30 septembre 2005.

les questions qui leur sont posées ne relèvent que du champ logistique ou technique, alors que la plupart aspirent à prendre une part plus significative dans les politiques éducatives et sont forces de propositions.

L'attente de dialogue, exprimée par de nombreuses collectivités, est parfaitement comprise par les chefs d'établissements, qui de façon unanime font le constat que désormais, sans le soutien logistique et financier des conseils régionaux ou départementaux, beaucoup d'actions culturelles, sportives, de stages linguistiques, de mobilités, etc. proposées par des enseignants, ne pourraient pas se mettre en place. Cette opinion a également été relevée par les rapporteurs de cette mission au cours des quelques entretiens qui ont pu être conduits avec des élus et des fonctionnaires territoriaux qui déplorent l'aspect rigide de ces instances.

S'agissant des conventions tripartites qui concernent l'État, la collectivité et l'établissement, les personnels de direction font le constat que les services déconcentrés de l'État, les rectorats ou les DSDEN ne sont pas toujours investis dans la construction de ces conventions, voire freinent la démarche par méconnaissance de la réalité ou crainte vis-à-vis de la collectivité, comme si ce contrat relevait d'un « mariage forcé ». D'autres, au contraire, mettent en place des groupes « contact » entre les acteurs pour installer de la confiance avant de signer une convention.

Cette réalité « contractuelle », encore fragile pour divers motifs, conduit à aborder le sujet de « l'autonomie des établissements » fondée sur l'article 2 du décret du 30 août 1985 et codifié à l'article R. 421-2 du code de l'éducation. Cette problématique en devenir, et à laquelle on oppose aujourd'hui l'objectif de l'évaluation, a donné lieu, en 2019, à un rapport annuel conjoint IGEN-IGAENR *L'autonomie des établissements scolaires : freins et atouts pour une meilleure prise en compte des besoins des élèves*.

Ce rapport, auquel la présente mission s'est reportée, après s'être livré à un rappel du régime juridique et de l'étendue de l'autonomie, puis à une analyse des modalités de sa mise en application, conclut que de nombreux freins internes à l'institution s'ajoutant à une insuffisance de moyens « (...) n'ont pas donné suffisamment de liberté aux équipes pédagogiques des établissements d'adapter leurs pratiques aux besoins locaux et mieux contribuer à la réussite des élèves (...) ».

Le rapport fait le constat que « l'essentiel, en matière d'autonomie des établissements scolaires, ne réside pas dans une évolution du cadre actuel, mais dans la capacité des établissements (équipes de direction comme équipes pédagogiques et éducatives), à en utiliser les potentialités ».

Cette conclusion, qui tend à renvoyer la question vers les EPLE, amène également à des préconisations adressées aussi bien à l'administration qu'aux académies ou aux personnels de direction, portant sur une invitation à s'appuyer notamment sur des études internationales, des programmes de formation, la mise en place d'une comitologie adaptée et la suggestion d'un appui aux chefs d'établissements par des inspecteurs référents.

Les rapporteurs de la présente mission constatent que si aujourd'hui des conventions tripartites, certes encore perfectibles, existent et constituent, pour les chefs d'établissements, des outils utiles, le chemin reste à tracer vers une autonomie réellement assumée par l'institution ; une telle avancée devrait, au vu des éléments objectifs recueillis, fluidifier les relations entre les établissements et les collectivités au bénéfice de projets territoriaux partagés et d'une qualité éducative améliorée.

PARTIE 3 : L'ORIENTATION ET L'INFORMATION

Introduction

L'orientation reste pour les élèves et leur famille un sujet majeur qui dépasse le cadre de l'école. Si son ambition est de former les élèves pour qu'ils soient en capacité de faire des choix éclairés sur leur avenir, ces choix sont aussi supposés correspondre aux besoins de la nation, être en cohérence avec les évaluations scolaires (fiche avenir, bulletins scolaires) et en adéquation avec l'offre de formation institutionnelle.

Dans un rapport d'étude de juillet 2020, réalisé par « Réseau Canopé »⁹² à partir d'un questionnaire d'enquête, 7 % des enseignants ont souligné dans leurs commentaires que, parmi leurs sujets de discussion avec les parents durant le confinement autres que ceux prévus par le questionnaire, figuraient notamment l'orientation et la poursuite de la scolarité de leurs enfants. Leurs interrogations portaient principalement sur la poursuite de la scolarité en fin de 3^e, le choix des disciplines de spécialité au lycée et le choix du parcours supérieur de formation en terminale.

Sont observées dans ce chapitre les évolutions introduites par la loi du 5 septembre 2018, qui donne aux conseils régionaux une compétence élargie en matière d'information sur les métiers et les formations, en l'étendant aux publics scolaire, apprenti et étudiant. La mission s'est notamment attachée à percevoir la manière dont les acteurs des territoires appréhendent ces changements et tentent d'articuler leurs actions pour répondre aux objectifs fixés par le législateur.

Cette analyse est à relativiser dans la mesure où la période des élections régionales a parfois mis en veille des changements envisagés. De plus, la crise sanitaire a modifié les modalités d'intervention et peut avoir retardé ou empêché la mise en œuvre d'actions.

1. Une histoire complexe

1.1. Le rapport thématique annuel de l'IGÉSR 2020-2021

L'histoire de l'orientation est très précisément développée dans le rapport thématique annuel de l'IGÉSR 2020 *L'orientation, de la quatrième au master*, chapitre 1, pages 13 à 41, auquel est renvoyé le lecteur. La mission se contentera de signaler, de manière non exhaustive, quelques repères qui ont participé à la construction d'une culture de l'information et de l'orientation chez les différents acteurs.

Dans les entretiens conduits par la mission, l'héritage de cette histoire est tantôt mentionné comme le levier d'une articulation entre les services de l'État et des collectivités territoriales, tantôt comme un obstacle.

Centrée initialement sur les enjeux de formation professionnelle, de placement⁹³ et d'apprentissage, l'orientation est née au début du XX^e siècle en dehors de l'école. L'adéquation du profil de la personne au poste est recherchée. L'orientation rentrera dans le champ scolaire avec l'intégration de l'enseignement technique en son sein⁹⁴.

Un demi-siècle plus tard, certains acteurs rencontrés par la mission s'inscrivent encore dans cette perspective d'un enseignement de la discipline qui prend d'abord son sens dans l'intérêt intellectuel que l'élève doit y trouver, et ce indépendamment d'une perspective d'insertion professionnelle.

*« Pour le gouvernement de l'époque, il convenait ainsi de lier croissance démographique et le développement économique sans remettre en question l'héritage de savoir désintéressé et la tradition humaniste qui constituent l'essence du génie français et fondent son originalité ».*⁹⁵

⁹² Ny Aina Rakotomalala Harisoa (chargé d'études, direction recherche et développement sur les usages du numérique éducatif [DRDUNE] [2020]. Pratiques, confinement et besoins en formation des enseignants. Rapport d'étude Canopé.

⁹³ Mise en relation des employés avec les employeurs.

⁹⁴ Michel Lugnier, Amaury Flégès, Frédérique Weixler, Olivier Rey, avec la participation de Didier Lacroix (2021). *L'orientation, de la quatrième au master*. Rapport thématique annuel 2020. IGÉSR.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 18.

Face aux enjeux d'élévation du niveau général de qualification, de développement économique et de massification du système éducatif, au terme de la réforme de 1959, l'orientation est investie d'une double mission : « *D'une part, contrôler les flux scolaires dont on craint une croissance anarchique. D'autre part, rationaliser le fonctionnement du système scolaire naissant, en répartissant les élèves entre les différentes filières selon des critères fondés sur leurs résultats scolaires, sans qu'eux-mêmes ni leurs familles soient associés à cette décision* »⁹⁶.

Cette situation va évoluer au lendemain des événements de 1968. Les critiques à l'endroit d'une approche mécaniste de l'orientation « *centrée sur le mode de décision qui privilégie le point de vue des enseignants ou encore l'observation des aptitudes et l'utilisation des tests* », et l'avènement de l'information dans le paysage d'une école de masse « *vont conduire au début des années 1970 à une réforme de l'orientation dont certains principes sont toujours d'actualité un demi-siècle plus tard* »⁹⁷.

L'État se structure en conséquence ; il institutionnalise le service public d'information et d'orientation, centralise la politique d'information et d'orientation avec la création de l'ONISEP, les centres d'orientation deviennent des centres d'information et d'orientation (CIO).

À partir des années 1980, l'information et l'orientation se développent dans un contexte de décentralisation qui voit la création des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) et un transfert de compétences aux collectivités territoriales. La construction et le fonctionnement des lycées reviennent aux conseils régionaux. Les compétences de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage reviennent également aux conseils régionaux, tandis que la formation initiale professionnelle reste à l'éducation nationale. Cela aboutit, en matière d'enseignement, à un régime de compétences partagées, par exemple avec l'élaboration de la carte des formations professionnelles. L'entrée de l'alternance avec la reconnaissance de l'entreprise comme lieu de formation, la création des baccalauréats professionnels, les politiques territorialisées de discrimination positive (zones d'éducation prioritaires) vont donner plus de consistance à l'information et l'orientation.

Devant le chômage de masse, l'amélioration de la formation professionnelle et la nécessaire élévation du niveau de qualification sont des préoccupations et feront l'objet de plusieurs réformes (développées au paragraphe 2). Ainsi, à partir du milieu des années 1990, une vision intégrée de construction de l'offre de formation s'impose, dans laquelle les collectivités territoriales jouent un rôle de plus en plus important en tant qu'acteurs pivots et architectes de l'offre de formation. L'orientation devient plus un processus sur une durée dont l'information fait partie.

*« Soucieux d'élever le niveau général de qualification de la population active et conscients de l'ambiguïté d'une politique visant à la fois l'épanouissement individuel et la recherche d'une stricte adéquation des formations aux emplois, les gouvernements successifs ont progressivement substitué à la conception mécaniste de l'orientation une approche éducative qui s'impose aujourd'hui. Sous l'impulsion de l'Union européenne, en dépassant le cadre scolaire et universitaire et en visant la capacité de tout individu à faire des choix éclairés tout au long de sa vie professionnelle, la nouvelle approche de l'orientation qui émerge depuis le début des années 2000 confère aux notions de parcours et d'accompagnement un rôle déterminant ».*⁹⁸

Le 21 novembre 2008, le Conseil de l'Union européenne adopte une résolution portant sur l'orientation tout au long de la vie⁹⁹.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 41.

⁹⁹ Cette résolution devait conduire à définir l'orientation comme « *un processus continu qui permet aux citoyens, à tout âge et tout au long de leur vie, de déterminer leurs capacités, leurs compétences et leurs intérêts, de prendre des décisions en matière d'éducation, de formation et d'emploi et de gérer leurs parcours de vie personnelle dans l'éducation et la formation, au travail et dans d'autres cadres où il est possible d'acquérir et d'utiliser ces capacités et compétences. L'orientation comprend des activités individuelles ou collectives d'information, de conseil, de bilan de compétences, d'accompagnement ainsi que d'enseignement des compétences nécessaires à la prise de décision et à la gestion de carrière* ».

Les responsables de l'éducation nationale et des collectivités rencontrés par la mission abordent les politiques de l'information et de l'orientation dans un tout qui fait système, entre l'aménagement du territoire, la carte des formations, l'égalité des chances et les mobilités régionales, européennes et internationales.

Le lien entre l'orientation scolaire et la carte des formations est établi. Comme l'ont montré Murat (2021) et Pirus, (2021), « *les disparités territoriales concernant le parcours scolaire ne s'expliquent que partiellement par des différences sociales ou de compétences. Les communes rurales se distinguent par un déficit en termes d'orientation vers la voie générale et technologique, qui peut être en partie relié à des aspirations personnelles et professionnelles différentes, mais aussi à une offre de formation moins diversifiée (Pirus, 2021)* »¹⁰⁰.

1.2. Une brève rétrospective de l'évolution des services d'information et d'orientation

La loi 25 juillet 1919 dite « loi Astier » relative à l'enseignement technique industriel et commercial rend obligatoires les cours professionnels pour tous les jeunes en confiant le soin aux municipalités de les organiser. En conséquence, à l'initiative des chambres des métiers et des municipalités, des institutions d'orientation sont créées dans les grandes villes, fréquemment à partir des offices de placement du ministère du travail. Pour soutenir et réguler ce développement, l'État intervient, par le décret du 26 septembre 1922, et fait de ce réseau « *des offices d'orientation professionnelle* » sous la tutelle du ministère de l'instruction publique. Le texte définit l'orientation professionnelle comme « *l'ensemble des opérations incombant au sous-secrétariat d'État à l'enseignement technique qui précèdent le placement des jeunes gens et des jeunes filles dans le commerce et l'industrie et qui ont pour but de révéler leurs aptitudes physiques, morales et intellectuelles* ».

Le décret-loi du 24 mai 1938 composé de deux parties aux titres respectifs « de l'orientation professionnelle et « de l'éducation professionnelle obligatoire » ainsi que ses textes d'application, publiés en 1938 et 1939, marquent la naissance de centres obligatoires d'orientation professionnelle, relevant des municipalités ou des départements. Des centres facultatifs peuvent être créés par les municipalités ou les chambres des métiers. Ils sont contrôlés, comme les centres obligatoires, par le secrétariat d'orientation professionnelle, chargé de coordonner les activités relatives à l'orientation professionnelle, placés sous la tutelle de l'inspecteur d'académie. Une série de mesures sont prises afin de freiner le développement des centres facultatifs privés.

Les centres d'information et d'orientation sont créés **par le décret n° 71-541 du 7 juillet 1971**¹⁰¹, notamment par transformation des centres publics d'orientation scolaire et professionnelle. Ils peuvent devenir, dans la limite des crédits inscrits aux lois de finances, des services d'État, ajoutant une diversité de plus au fonctionnement des CIO.

Ainsi, si les fonctions d'information et d'orientation ont toujours concerné conjointement l'État et les collectivités, l'État est intervenu à des moments particuliers pour déployer une politique nationale et réguler les initiatives locales. Des situations territoriales diverses en sont l'héritage, parfois vécues comme inéquitables par les professionnels de l'orientation. De plus, d'abord extérieurs à l'école, les personnels chargés de l'orientation ont intégré un service public de l'orientation contrôlé par l'État. À chacune des réformes (1993, 2009, 2015, 2018) visant à traiter de la formation professionnelle, la question de la décentralisation de ces personnels s'est posée.

¹⁰⁰ Dossier, les inégalités territoriales en matière de résultats et de parcours scolaires – Variations selon le contexte régional, local et type de territoire, Géographie de l'école. (2021).

¹⁰¹ Article 1 du décret n° 71-541 du 7 juillet 1971 : « *Afin d'assurer l'information et l'orientation des élèves qui suivent les enseignements de second degré, sont institués des services spécialisés organisés à l'échelon national, académique et local. Ces services ont pour mission d'organiser l'information et l'orientation des élèves dans un processus éducatif d'observation continue, de façon à favoriser leur adaptation à la vie scolaire, de les guider vers l'enseignement le plus conforme à leurs aptitudes, de contribuer à l'épanouissement de leur personnalité et de les aider à choisir leur voie dans la vie active, en harmonie avec les besoins du pays et les perspectives du progrès économique et social.* »

1.3. Des tentatives de transfert des personnels d'orientation aux régions qui ont marqué durablement les esprits

Le décret du 21 avril 1972 porte nouveau statut des personnels d'orientation. Les textes de 1991 et 2011 l'ont modifié jusqu'à une réécriture en 2017, à l'occasion de la création du corps des psychologues de l'éducation nationale, composé des spécialités « éducation, développement et apprentissages » et « éducation, développement et conseil en orientation scolaire et professionnelle ». Il apparaît, depuis lors, que la question de la décentralisation est particulièrement vive, mise en parallèle avec la succession de rapports sur les services d'orientation et les hypothèses sur leur devenir. Cela a marqué profondément l'identité professionnelle des personnels.

Un point de rupture apparaît en 2003 et va marquer durablement les esprits, puisqu'il fait encore obstacle, par endroits, à une bonne articulation entre les personnels des CIO et les acteurs des conseils régionaux.

Alors que les régions coordonnent le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes et s'apprêtent à coordonner le plan régional de développement des formations professionnelles dans le cadre de l'acte II de la décentralisation, le ministre chargé de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche annonce, par un courrier officiel du 12 mars 2003, la décision du gouvernement de transférer les conseillers d'orientation psychologues et les directeurs de CIO aux conseils régionaux.

Cette décision s'appuyait sur les nouvelles compétences confiées à ces derniers par les lois de décentralisation (loi constitutionnelle du 28 mars 2003, complétée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales). Le gouvernement a dû suspendre cette décision, suite à une mobilisation très forte, qui plus est dans un contexte de tension au sein de l'école.

En 2005, un rapport d'inspection générale¹⁰² fait état de la mobilisation des personnels à l'annonce de cette décision et dresse le constat du mal-être d'une profession qui a fait des demandes régulières de redéfinition de ses missions, sans succès. Le retrait de la décentralisation de ces personnels n'a pas, pour autant, apaisé leurs craintes, au vu notamment d'une réduction des postes offerts au concours.

La situation s'avère très hétérogène. Au plan local, la cellule de base des services d'orientation est le CIO. Les personnels des CIO (personnels techniques et personnels administratifs) sont rémunérés par l'État depuis 1956, mais le fonctionnement des centres reste pour environ 50 % d'entre eux (267 CIO et 25 antennes) à la charge des départements. Une loi de finances, ancienne mais jamais appliquée, avait prévu la prise en charge de la totalité des centres par l'État. Ainsi « *la situation mobilière et immobilière des centres d'information et d'orientation est d'une extrême diversité. Enfin, il existe quelques centres d'information et d'orientation spécialisés* »¹⁰³.

Le décret n° 2006-583 du 23 mai 2006 laisse la possibilité de CIO d'État ou de collectivités, et clarifie les compétences¹⁰⁴.

Dans un rapport du 27 octobre 2009, la Cour des comptes¹⁰⁵ pointe cependant la diversité des situations financières. Elle suggère, pour mettre fin à des contentieux, faciliter le pilotage et moderniser le réseau, deux solutions : unifier le réseau, soit en le rattachant à l'État, soit en le rattachant aux régions. À la même époque, à l'issue de son 79^e congrès du 23 septembre 2009, l'Association des départements de France (ADF) décide, dans sa résolution finale, « *d'organiser et d'assumer la résistance face à la tenaille dans laquelle le gouvernement a décidé de serrer les départements de France* ». Cela se traduit, dans des territoires, par le désengagement des conseils départementaux du financement des CIO.

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 essaie de rassurer les personnels d'orientation avec la création du service public régional de l'orientation (SPRO) dont le pilotage est partagé entre l'État et la région. La loi exclut

¹⁰² IGEN-IGAENR (2005). Le fonctionnement des services d'information et d'orientation (rapport n° 2005-101).

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Lorsqu'ils ont été créés sur la demande d'un département, par arrêté du ministre chargé de l'éducation et du ministre chargé du budget, les centres d'information et d'orientation sont à la charge de cette collectivité, en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement – y compris les frais de déplacement et de mission – des CIO d'État sont à la charge de l'État.

¹⁰⁵ Cour des comptes (2009). La conduite par l'État de la décentralisation, *op. cit.*

l'orientation scolaire et universitaire du périmètre de la coordination confiée à la région, dans un contexte social sensible. Parallèlement, l'État veille au maintien du maillage territorial des CIO et établit une carte cible pour faire respecter l'obligation légale¹⁰⁶ de maintenir au moins un centre public d'orientation dans chaque département.

La circulaire de rentrée de 2014 annonce une carte cible des CIO, qui sera effectivement mise en place.

« Elle risque néanmoins de compliquer la mise en œuvre d'une approche cohérente et efficace de l'orientation, notamment pour les publics jeunes. Le schéma retenu nécessitera donc un bon niveau de coordination et une forte cohérence entre les axes privilégiés respectivement par la région et par le rectorat »¹⁰⁷.

Le rapport de la commission culture du Sénat de juin 2016, intitulé « *Une orientation réussie pour tous les élèves*, recommande, une nouvelle fois, le transfert des CIO aux conseils régionaux. Les conseillers d'orientation psychologues auraient un droit d'option entre leur maintien en CIO, en rejoignant la collectivité, ou une réaffectation au sein d'un réseau d'établissements.¹⁰⁸

Finalement, les missions des personnels d'orientation sont redéfinies en 2017 par un nouveau statut excluant la possibilité d'une décentralisation de ces derniers vers les conseils régionaux.

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ne prévoit pas une décentralisation des personnels d'orientation, mais elle acte le transfert d'une partie des DRONISEP, déjà en restructuration avec la mise en place des régions académiques. Une étude d'impact avait été commandée à l'IGAENR. On peut se référer au rapport qui présente plusieurs *scenarii* possibles.¹⁰⁹

En juin 2019, le rapport Charvet¹¹⁰ préconisera même que les personnels des DRONISEP, dans les antennes régionales de l'ONISEP et sous l'autorité fonctionnelle des recteurs, fassent l'objet d'un accompagnement personnalisé destiné, sur la base du volontariat, à leur proposer soit un détachement auprès des régions en fonction des compétences recherchées par celles-ci, soit une affectation dans les services déconcentrés du MENJS et dans les EPLE.

La période d'incertitude de l'année scolaire 2018-2019 a été particulièrement difficile à vivre pour les DRONISEP.

La loi du 5 septembre 2018 ouvre aussi la possibilité de mettre à disposition de la région, à titre expérimental, des personnels de l'éducation nationale. Ce processus, qui s'est avéré délicat, est encore en cours de déploiement.

Toutes les personnes entendues par la mission ont souligné le caractère complexe et sensible de cette démarche, et indiqué que l'application de cette politique exigeait d'en expliquer l'objectif professionnel aux agents concernés.

En 2019, il restait 427 CIO, dont 351 CIO d'État et 76 CIO départementaux.¹¹¹

L'obligation légale (article L. 313-4 du code de l'éducation) est de maintenir au moins un centre public d'orientation dans chaque département.

¹⁰⁶ Article L. 313-4 du code de l'éducation, en vigueur depuis le 22 juin 2000. Dans chaque département est organisé un centre public d'orientation scolaire et professionnelle.

¹⁰⁷ Martine Caffin-Ravier, Henri Pradeaux, Christine d'Autume, Simon Arambourou, Michel Lugnier, Pascal Jardin, Laurent Brisset, Françoise Hostalier, Anne-Marie Romulus, Frédéric Jugnet (2015). Évaluation des préfigurations du service public régional de l'orientation (SPRO) (rapport n° 2015-036). IGAENR-IGAS-IGEN-IGJS.

¹⁰⁸ https://www.senat.fr/rap/r15-737/r15-737_mono.html#toc0

¹⁰⁹ Didier Lacroix (2018). Conséquences de l'article 10 du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel sur les DRONISEP (rapport n° 2018-069). IGAENR.

¹¹⁰ Pascal Charvet (IGEN honoraire), avec la collaboration de Michel Lugnier (IGEN), Didier Lacroix (IGAENR) (2019). Refonder l'orientation. Un enjeu État - régions.

¹¹¹ IGÉSR. L'orientation, de la quatrième au master, *op. cit.*

Aujourd'hui, il y a au total 416 CIO¹¹², dont 349 à la charge de l'État et 67 financés par les départements. Le nombre total de CIO a significativement diminué ces dernières années (557 CIO en 2011) en raison du désengagement financier de certains conseils départementaux. Pour y faire face et maintenir un maillage territorial répondant aux besoins, l'État s'est engagé en 2016 à financer 376 implantations. Les fermetures de centres d'information et d'orientation qui interviennent aujourd'hui s'inscrivent dans le cadre de cette carte d'engagement de l'État, qui ne pourra qu'être transitoire pour respecter le principe de transfert aux collectivités.

1.4. Focus sur la répartition du financement de la dépense scolaire en matière d'orientation

L'implication des collectivités territoriales dans le domaine de l'information, voire dans celui de la pédagogie de l'orientation, existe depuis plusieurs décennies en direction des publics scolaires : organisation d'événements, financement d'associations, financement de projets, mise en lien du monde scolaire avec le monde économique avec le financement de plateformes dédiées, participation au fonctionnement des CIO.

Le financement de la dépense intérieure d'éducation : activité annexe orientation

Activités annexes orientation	Éducation nationale (1)	Autres ministères (2)	Total État	Collectivités territoriales	Autres administrations publiques (3)	Ménages	Entreprises et autres fin privés	Total général
2018	315		315	10	0	6	2	335
2017	311		311	12	1	7	1	333
2015	298		298	13	0	8	2	320
2013	300	0	300	12	0	7	2	321
2012	299		299	12		7	4	322
2010	303		303	16		8	2	329
2009	302		302	15		8	3	328
2008	303		303	15		8	1	327
2007	301,3	46,6	347,9	13,8	0,1	8	2,2	372

Source : RERS DEPP

1.5. Trop de réformes tuent la réforme

En moins de dix ans, entre 2009 et 2018, de nombreuses réformes vont être introduites, parfois simultanément, et qui, bien que de nature différente, vont s'interpénétrer. C'est le cas des réformes concernant la formation, l'information et l'orientation, mais aussi l'organisation administrative de la France, ainsi que le système éducatif du collège à l'enseignement supérieur, en passant par le lycée général et technologique et la voie professionnelle.

Du point de vue de la plupart des acteurs territoriaux et académiques, ou des membres de la communauté éducative rencontrés par la mission, cette temporalité politique et législative n'a pas laissé s'installer le temps

¹¹² Source : sous-direction des savoirs fondamentaux et des parcours scolaires (DGESCO A1).

des modalités et de l'appropriation d'une nécessaire articulation des compétences, tant au sein de l'État et des régions, qu'entre l'État et les régions.

2. Trois lois relatives à l'orientation et la formation entre 2009 et 2018

« Les lois sur la formation de 2009, 2014 et 2018 vont précisément s'attacher à définir les contours d'un service public de l'orientation (SPO) tantôt national tantôt régionalisé (SPRO), destiné à "garantir à tous un accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération". "L'enjeu pour les pouvoirs publics est alors de garantir une certaine qualité de service et d'assurer l'égalité d'accès à l'information, dans un contexte marqué par la multiplication des acteurs privés et le développement d'un marché de l'orientation alimenté par les inquiétudes des jeunes et de leurs familles" »¹¹³.

La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009

Cette loi, relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, s'inscrit dans le droit fil de la résolution adoptée par le Conseil de l'Union européenne du 21 novembre 2008, sous présidence française, et avec une importante implication de la France sur ce dossier. Elle institue le droit individuel pour toute personne à l'information, au conseil et à l'accompagnement en orientation tout au long de la vie.

La loi de 2009 porte également création d'un service public de l'orientation (SPO) dont les objectifs sont l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération. Pour l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité, les partenaires sont organisés en réseaux. Deux mesures ont été mises en place par l'État : un service dématérialisé et une procédure de labellisation d'organismes ou services locaux. La région dispose de la coordination des politiques de formation professionnelle.

Un rapport des inspections générales de 2013¹¹⁴ dresse un bilan médiocre de l'effectivité de la mise en œuvre et permet d'en tirer les enseignements. Sans être exhaustives, seront retenues, parmi les causes d'échec :

- le manque de prise en compte de l'existant (initiatives remarquables de certaines régions, compétences existantes au sein des organismes de services publics mais segmentées, foisonnement des acteurs de l'orientation, etc.) ;
- une approche par l'opérationnalisation en oubliant les finalités ;
- un manque de structures de pilotage partagées localement ;
- un manque d'aide et d'appui au projet par le niveau national ; la labellisation des organismes est réalisée par l'État sans associer la collectivité.

Des préconisations de différente nature sont formulées pour pallier le manque de cadre permettant aux régions d'exercer leur chef de filât, dont celle de s'accorder sur une définition de l'orientation scolaire. *« L'orientation scolaire et professionnelle doit être définie au sens de l'aide au projet, de l'autonomie du choix des personnes et non d'une décision imposée ».*

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

En s'efforçant de tirer les leçons du SPO, cette loi crée le service public régional de l'orientation (SPRO) dont le pilotage est partagé entre l'État et la région. L'État définit, au niveau national, la politique d'orientation des élèves et des étudiants tandis que la région se voit désormais confier, pour l'orientation hors système éducatif, l'organisation du SPRO sur son territoire, la coordination des actions des organismes participant à ce service, ainsi que la mise en place du conseil en évolution professionnelle (CEP).

¹¹³ IGÉSR. L'orientation, de la quatrième au master, *op. cit.*, p. 69.

¹¹⁴ Laurent Caillot, Hélène Bernard, Jean-François Cervel, Aziz Jellab, Didier Vin-Datiche (2013). Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation (rapport n° 2013-008). IGAS-IGAENR-IGEN.

Une expérimentation est d'abord conduite dans huit régions volontaires et une évaluation en est faite pour une généralisation en 2015.¹¹⁵

Les régions volontaires ont disposé d'à peine plus d'une année pour expérimenter le SPRO, qui plus est dans un contexte complexe. En effet, l'annonce du SPRO est intervenue peu de temps après la mise en œuvre effective du dispositif SPO. Les changements liés à la nouvelle gouvernance du SPRO se sont traduits par la nécessité, pour les régions, de repenser l'organisation ainsi que l'animation territoriale, avec pour conséquence une période d'ajustement parfois longue au cours de l'année 2013.

Les régions se sont attachées dans un premier temps à restaurer un climat de confiance et à remobiliser les différents partenaires du SPRO, parfois critiques vis-à-vis de la mise en œuvre du SPO, autour de valeurs et d'objectifs communs. Par ailleurs, certaines régions devaient en parallèle anticiper les fusions prévues par la nouvelle carte des régions prenant effet au 1^{er} janvier 2016.

Généralisé par l'accord-cadre du 28 novembre 2014, entre les régions et l'État, le SPRO ne s'était donc pas encore véritablement matérialisé sur le terrain en 2015. Variable selon les régions, il était largement fonction des dynamiques partenariales antérieures et reposait sur des dispositifs préexistants.

À partir du 1^{er} janvier 2015, la loi confie également aux régions la mise en œuvre et la coordination des actions de prise en charge des jeunes sortis du système de formation initiale sans diplôme ou sans un niveau de qualification suffisant. Le protocole d'accord¹¹⁶, signé entre Régions de France et les ministères concernés vise la coordination des actions de lutte contre le décrochage scolaire. Il introduit une convention type État / région en la matière, mise à la disposition des autorités régionales qui sont invitées à s'en saisir pour l'adapter à leur contexte régional. Cet outillage facilitant la mise en œuvre de l'articulation des compétences sera d'ailleurs à nouveau retenu pour l'exercice des compétences sur l'information et l'orientation entre l'État et la région dans la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel de 2018.

Des conventions régionales déclinent cet engagement qui vise à donner une nouvelle impulsion aux actions déjà menées et à coordonner la mobilisation de tous les acteurs concernés. Le CNEFOP est le lieu où est présentée et débattue la stratégie interministérielle de lutte contre le décrochage. Il doit constituer en 2015 avec les comités régionaux (CREFOP) un cadre global de partenariat pour assurer une concertation renforcée entre l'État, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et les opérateurs concernés.

Les actions s'appuient sur les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD), qui sont un mode de coordination des acteurs locaux de la formation, de l'orientation et de l'insertion des jeunes. Les PSAD, adaptées au contexte du territoire sur lequel elles sont implantées, ont pour mission à la fois de mettre en commun les informations dont elles disposent pour assurer le repérage des jeunes sortis sans diplôme et de rechercher les meilleures conditions pour accompagner de manière personnalisée leur retour dans une formation ou dans un processus de qualification et d'accès à l'emploi.

Les PSAD regroupent *a minima* : les CIO, les missions locales, les établissements scolaires, les établissements agricoles, les CFA, le réseau FOQUALE¹¹⁷. La co-animation est souvent assurée conjointement par un directeur de centre d'information et d'orientation (DCIO) et un directeur de mission locale.

Le SPRO et les PSAD ont constitué une étape supplémentaire de travail en commun entre tous les partenaires et permettent de prolonger l'articulation des services de l'État et de la collectivité régionale voulue dans la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel procède, en 2018, à un nouveau partage des compétences État/région pour favoriser une meilleure éducation à l'orientation dès le collège et permettre de créer les conditions d'une meilleure information des élèves. Elle donne aux régions la compétence

¹¹⁵ IGAENR-IGAS-IGEN-IGJS. Évaluation des préfigurations du service public régional de l'orientation (SPRO), *op. cit.*

¹¹⁶ <https://www.education.gouv.fr/bo/15/Hebdo31/MENE1500404X.htm>

¹¹⁷ La volonté de trouver des solutions internes à l'éducation nationale en termes de formation initiale pour réduire le décrochage scolaire a abouti en 2013 à la mise en réseau des établissements dans un territoire, appelés réseaux FOQUALE (formation, qualification, emploi).

d'organiser « des actions d'information sur les métiers et les formations aux niveaux régional, national et européen ainsi que sur la mixité des métiers et l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, en direction des élèves et de leurs familles, des apprentis ainsi que des étudiants, notamment dans les établissements scolaires et universitaires ».

Dans le même temps, les régions perdent la compétence apprentissage. Les CFA entrent dans le périmètre des organismes de formation (OF).

À partir du 1^{er} janvier 2021, tous les nouveaux organismes qui proposent ou souhaitent réaliser des actions de formation par apprentissage (publics ou privés) devront être, en qualité d'organismes de formation, déclarés en préfecture. Les EPLE peuvent créer une unité de formation par apprentissage (UFA) par convention avec OF-CFA sans consultation obligatoire de leur conseil d'administration¹¹⁸.

Le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP), la convention régionale pour le SPRO, le schéma prévisionnel des formations, les orientations du comité régional de l'enseignement agricole, le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) et les PSAD sont censés être des points d'appui.

Le rapport parlementaire du 23 juillet 2020¹¹⁹ pointe la difficulté de positionnement des régions dans cette nouvelle articulation des compétences. Et la mission a fait le constat que, si l'organisation est rénovée, elle s'avère illisible. Il y a une difficulté de compréhension pour le public de ce qui incombe aux régions d'une part, et à l'éducation nationale d'autre part. Le tableau ci-dessous en témoigne :

Principales évolutions SPO/SPRO d'information et d'orientation pour les publics scolaire, étudiant, apprenti¹²⁰

	SPO	SPRO	Mise en œuvre des compétences de l'État et des régions en matière d'information et d'orientation pour les publics scolaire, étudiant, apprenti
Support législatif	Loi 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle.	Loi 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.	La loi du 5 septembre 2018 pour la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel confie au conseil régional la compétence d'information sur les métiers et les formations, au service de l'orientation et de l'évolution professionnelle tout au long de la vie, par un élargissement de sa responsabilité aux publics scolaire, apprenti et étudiant.
Objectifs	Garantir à toute personne l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération, ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité et organisés en réseaux.		Idem plus enrichissement de l'information régionale à partir des actions menées par la région sur le développement économique et l'emploi.
Organisation	Création d'une délégation à l'information et à l'orientation (DIO) placée auprès du Premier ministre, dont la mission est de proposer les priorités de la politique nationale d'information et d'orientation scolaire et professionnelle. Cette délégation est notamment chargée de la procédure de labellisation des organismes et d'un appui	Renforcement de la compétence des régions en matière d'orientation : – l'État définit, au niveau national, la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur. – la région coordonne les actions des autres organismes participant	Renforcement de la compétence des régions en matière d'information : – l'État définit, au niveau national, la politique d'orientation des élèves et des étudiants avec l'appui de l'ensemble des structures dédiées, dont les centres d'information et d'orientation (CIO), les services d'orientation et d'insertion professionnelle des établissements d'enseignement supérieur (SCUIO-IP), l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) et le réseau

¹¹⁸ Tous les OF-CFA devront être certifiés, par un organisme habilité par le Comité français d'accréditation (COFRAC) ou par une instance reconnue par France compétences avant le 1^{er} janvier 2022. Les services académiques de l'inspection de l'apprentissage (SAIA) sont supprimés au 1^{er} janvier 2019. Le contrôle pédagogique des formations conduisant à un diplôme associe les corps d'inspection, les branches professionnelles et les chambres consulaires.

¹¹⁹ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/l15b3232_rapport-information

¹²⁰ Tableau extrait du rapport 2015 (cf. note de bas de page n° 73) et complété de la dernière colonne par la mission.

	Création d'un service dématérialisé « Orientation pour tous ».	<p>au service public régional de l'orientation ainsi que la mise en place du conseil en évolution professionnelle, assure un rôle d'information et met en place un réseau de centres de conseil sur la validation des acquis de l'expérience.</p> <p>Une convention annuelle conclue entre l'État et la région détermine les conditions dans lesquelles l'État et la région coordonnent l'exercice de leurs compétences respectives dans la région.</p>	<p>jeunesse. Il prend les décisions d'orientation et d'affectation des élèves.</p> <p>– la région coordonne les services participant au SPRO et renforce sa compétence d'information sur les métiers et les formations, au service de l'orientation et de l'évolution professionnelle tout au long de la vie, par un élargissement de sa responsabilité aux publics scolaire, apprenti et étudiant.</p> <p>Transfert d'une partie de l'action des DRONISEP aux régions.</p>
Reconnaissance des organismes membres	Procédure de labellisation d'organismes ou de services locaux reposant sur un cahier des charges national. Si cette labellisation prévoyait à l'origine d'imposer la création de structures polyvalentes selon la logique du lieu unique, cette approche a finalement été abandonnée au profit d'une mise en réseau des acteurs de l'orientation.	Les CIO, les cinq opérateurs du conseil en évolution professionnelle (Pôle emploi, Cap emploi, Association pour l'emploi des cadres (APEC), les missions locales et les OPACIF ainsi que les chambres consulaires participent de plein droit au SPRO. De plus, la région peut reconnaître des organismes participant au SPRO sur le fondement de normes de qualité inscrites dans un cahier des charges qu'elle aura élaboré.	L'État, par l'action de ses services déconcentrés (dont les CIO), et la région interviennent de manière coordonnée dans les établissements ; ils doivent veiller à la cohérence, la complémentarité et la continuité de leurs interventions respectives ou conjointes en matière d'information et d'orientation. Ils garantissent la qualité des prestations proposées, notamment en s'assurant de la qualification des intervenants et du respect des règles déontologiques ainsi que leur évaluation régulière pour juger de leur pertinence.

Source : mission IGAENR-IGEN-IGAS-IGJS, mai 2015¹²¹

En l'espace de neuf ans, les régions ont donc vu leurs compétences se transformer ou se modifier : passage du SPO au SPRO, perte de la compétence de l'apprentissage, compétence nouvelle en matière d'information sur les métiers et les formations, et les publics concernés par leurs missions s'élargir à un public scolaire, étudiant et apprenti.

En outre, est venue se superposer à ces réformes en matière d'information et d'orientation, une double réforme territoriale qui a fini de complexifier une situation qui n'était pas toujours stabilisée.

2.2. Une double réforme territoriale qui oblige à repenser l'architecture d'un système d'orientation et d'information non encore stabilisé

2.2.1. Deux lois, de portée générale, ont modifié l'organisation administrative en France

La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 crée dix-sept nouvelles régions, dont certaines conservent leur périmètre initial.

À compter du 1^{er} janvier 2016, dix-sept régions académiques sont mises en place pour répondre à cette nouvelle architecture régionale. L'échelon régional devient le cadre de mise en cohérence des politiques publiques de l'éducation nationale, de la recherche et de l'enseignement supérieur. Le pilotage de proximité des établissements et des réformes pédagogiques continue à être assuré par le maillage des DSDEN et des rectorats afin de répondre aux attentes des usagers, des personnels et des élus locaux.

Un recteur de région académique, interlocuteur unique du conseil régional et du préfet de région, est nommé parmi les recteurs de la région, dans toutes les régions académiques regroupant plusieurs académies.

Les attributions des recteurs de région académique et des recteurs d'académie sont précisées par le décret n° 2019-1200 du 20 novembre 2019 relatif à l'organisation des services déconcentrés des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, pris en application de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, qui tire, partiellement, les conséquences des lois précitées en termes d'organisation territoriale. Les recteurs de région académique ont désormais

¹²¹ IGAENR-IGAS-IGEN-IGJS. Évaluation des préfigurations du service public régional de l'orientation (SPRO), *op. cit.*

autorité sur les recteurs d'académie, sans être réellement leur supérieur hiérarchique, les seconds perdant la qualité de chancelier des universités.

Si l'on comprend le souci de cohérence et d'efficacité, mais aussi la nécessité d'une unité de la parole des autorités éducatives dans les champs de compétences intéressant la région, qui ont présidé à cette réforme, la mise en œuvre ne va pas toujours de soi dans les faits et a induit des réorganisations intra-académiques et inter-académiques qui ne sont pas partout finalisées, la situation sanitaire ayant en outre freiné le processus.

Ces défis se sont aussi bien évidemment posés aux nouvelles grandes régions, certes avec une année d'antériorité.

2.2.2. L'émergence d'une triangulation qui ne facilite pas l'articulation des politiques

Pas moins de huit décrets publiés au Journal officiel du dernier trimestre 2019 installent le socle réglementaire de la nouvelle gouvernance. Les compétences, en matière d'information et d'orientation, se répartissent comme suit :

- Au recteur de région académique :
 - la définition du schéma prévisionnel des formations des établissements publics d'enseignement du second degré ;
 - la formation professionnelle et l'apprentissage, à l'exception des dispositions prévues au chapitre VII du titre III du livre III ;
 - l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, à l'exception de la gestion des personnels ;
 - l'information, l'orientation et la lutte contre le décrochage scolaire, à l'exception des procédures d'orientation et d'affectation des élèves dans l'enseignement du second degré et sous réserve des dispositions de l'article D. 313-9.

Il dispose donc d'un large pouvoir pour traiter de questions ayant des interférences avec les compétences du président du conseil régional et/ou du préfet de région. Il est leur interlocuteur unique. C'est lui qui arrête en conséquence l'organisation fonctionnelle et territoriale de la région académique (article R. 222-16-2). Il est ainsi au premier rang, tant dans les régions comportant plusieurs académies, que dans celles qui se confondent avec une seule académie.

- Au recteur d'académie :
 - les moyens des formations générales, technologiques et professionnelles du second degré (BOP 141) ;
 - l'affectation des élèves dans le cadre des procédures d'orientation ;
 - la couverture budgétaire du coût de la carte des formations générales, technologiques et professionnelles, des BTS et des CPGE (BOP 141) ;
 - l'affectation des élèves dans le cadre des procédures d'orientation ;
 - l'administration des centres d'information et d'orientation (CIO) ;
 - la gestion d'autres BOP (139, 140 et 230 et 163 (jeunesse éducation populaire).
- Au président du conseil régional :
 - les actions d'information sur les métiers et les formations auprès des élèves, des étudiants et des apprentis, notamment dans les établissements scolaires et universitaires.

Le rythme pour le moins soutenu de ces réformes et la complexité du partage des compétences font que le degré de mise en œuvre de ces réformes est très disparate d'un territoire à l'autre. Si la situation est plus simple dans les régions mono-académiques, la triangulation à l'œuvre dans les régions pluri-académiques ne va pas de soi et nécessite sans doute que l'on invente une nouvelle gouvernance.

2.2.3. De nouvelles politiques et réformes au sein du système éducatif qui placent l'information et l'orientation au cœur des enjeux dans une logique de parcours

Le parcours de découverte des métiers et des formations (PDMF), – successivement dénommé « parcours individuel d'information, d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel » (PIIODMEP), puis « parcours avenir » (arrêté du 1^{er} juillet 2015) – est introduit en 2008. Il devient obligatoire pour tous les établissements en 2009, de la cinquième à la terminale. Il doit être au service de la politique publique ambitieuse en termes d'élévation des niveaux de qualification pour tous : 100 % d'une classe d'âge au premier niveau reconnu (diplôme de niveau V minimum), 80 % au baccalauréat, 50 % diplômée de l'enseignement supérieur.

La démarche veut rompre avec l'approche traditionnelle d'activités scolaires spécialisées en direction de publics spécifiques. Le PDMF doit permettre à chaque élève d'identifier le lien entre son travail scolaire du moment et l'itinéraire de formation qu'il construit, ouvrir son horizon personnel au-delà des seules représentations des métiers et des formations rencontrés dans son environnement proche, étayer son ambition individuelle par une familiarité acquise avec le système de formation, construire des connaissances et des attitudes actives pour préparer ses choix.

La rénovation de la voie professionnelle en 2009 et la réforme du lycée général et technologique en 2010 défendent une orientation plus progressive, plus ouverte et plus juste, et l'insertion professionnelle est une préoccupation affirmée.

Dans une approche de parcours, un accompagnement personnalisé est inscrit de la seconde à la terminale dans les grilles horaires. En lycée professionnel, les dispositifs d'accompagnement personnalisé¹²² s'adressent aux élèves selon leurs besoins et leurs projets personnels. En lycée général et technologique¹²³, il est besoin de le préciser davantage avec trois activités principales : le soutien, l'approfondissement et l'aide à l'orientation.

Préparation de la rentrée 2010 : extrait de la circulaire de rentrée

« La réforme du lycée 2010, qui sera mise en place progressivement à compter de cette rentrée, ambitionne d'assurer mieux qu'aujourd'hui la réussite de chaque lycéen. Pour cela, elle vise trois objectifs :

- mieux orienter chaque lycéen, en diversifiant les voies d'excellence et en rendant les parcours plus fluides ;
- mieux accompagner chaque lycéen en lui assurant un suivi personnalisé et en lui permettant ainsi de mieux maîtriser son parcours de formation ;
- mieux adapter le lycée à son époque, notamment en mettant l'accent sur la pratique des langues, l'accès à la culture et le développement de l'autonomie des jeunes ».

Le PDMF et l'accompagnement personnalisé rompent avec la logique cloisonnée et disciplinaire de l'enseignement dans le second degré et nécessitent une articulation avec différents acteurs, notamment à l'interne de l'éducation nationale. De nombreuses actions d'impulsion et de formation seront conduites pour dépasser cet obstacle, avec un succès relatif.

La réforme du collège de 2016 renforce également la notion de parcours, de personnalisation et de différenciation, et met l'accent sur les transitions école-collège et collège-lycée, traitées notamment à travers l'accompagnement personnalisé.

Le plan étudiant de 2017 est institutionnalisé par la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (loi ORE). Il est destiné à améliorer la réussite des étudiants quelles que soient leurs filières d'origine ou leurs aspirations.

¹²² Bulletin officiel spécial n° 2 du 19 février 2009, Mise en œuvre de la rénovation de la voie professionnelle à la rentrée 2009. Les dispositifs d'accompagnement personnalisé s'adressent aux élèves selon leurs besoins et leurs projets personnels. Il peut s'agir de soutien, d'aide individualisée, de tutorat, de modules de consolidation ou de tout autre mode de prise en charge pédagogique.

¹²³ Bulletin officiel spécial n° 1 du 4 février 2010, L'accompagnement personnalisé est un temps d'enseignement intégré à l'horaire de l'élève qui s'organise autour de trois activités principales : le soutien, l'approfondissement l'aide à l'orientation. Distinct du face-à-face disciplinaire, il s'adresse à tous les élèves tout au long de leur scolarité au lycée.

Un meilleur accompagnement à l'orientation vers l'enseignement supérieur et vers l'insertion professionnelle doit s'articuler avec le développement économique. Deux « semaines de l'orientation » sont instaurées dans les lycées, un deuxième professeur principal est nommé en terminale, Parcoursup est mis en place, avec le renforcement du conseil en orientation par le conseil de classe et le chef d'établissement. La décision finale est laissée au jeune, à partir des propositions qui lui sont faites. Un accompagnement personnalisé et des parcours adaptés sont prévus à l'entrée dans l'enseignement supérieur, et pendant le premier cycle universitaire dans un nouveau cadre réglementaire de la licence.

La transformation de la voie professionnelle de 2018 entend valoriser les formations professionnelles, adapter l'offre de formation aux besoins des territoires, aux enjeux d'avenir, et faciliter l'insertion professionnelle. L'information aux métiers, aux formations et à leurs taux d'insertion est renforcée. L'orientation est plus progressive et réversible grâce aux familles de métiers. Des formations sont « colorées » pour une adaptation aux besoins économiques. Chaque lycée bénéficie d'un temps dédié à l'accompagnement et à la préparation de son projet d'avenir.

La réforme du lycée général et technologique de 2019 a pour ambition de mieux accompagner les élèves dans la conception progressive de leur projet d'orientation vers la réussite dans le supérieur en personnalisant et diversifiant encore davantage les parcours. Les nouveaux enseignements de spécialité participent du processus.

À la différence de la réforme de 2010, l'accompagnement au choix de l'orientation est dissocié de l'accompagnement personnalisé dans les grilles horaires. Il est de 54 heures, à titre indicatif. Le volume est déterminé selon les besoins des élèves et selon les modalités de l'accompagnement à l'orientation mises en place dans l'établissement. Ceci n'exclut pas un accompagnement à l'orientation par l'accompagnement personnalisé dans toutes les disciplines (cf. article D. 333-2 du code de l'éducation, modifié par le décret n° 2019-370 du 25 avril 2019, art. 3).¹²⁴

Cette modification n'est pas sans conséquence sur la réalité de la mise en œuvre de l'accompagnement à l'orientation dans les établissements, car elle pose un cadre trop flou, notamment en ce qui concerne les 54 heures considérées par les chefs d'établissement comme non financées.

Depuis dix ans donc, l'ensemble de ces changements successifs et systémiques ont nécessité plusieurs changements de paradigmes simultanément :

- adaptation de l'école aux publics accueillis ;
- accompagnement, sécurisation et réversibilité des parcours dans une articulation école / hors école ;
- ancrage de l'école dans son territoire en lien avec le développement économique ;
- décloisonnement disciplinaire, travail collectif, accroissement de l'autonomie des établissements ;
- nouvelles organisations, nouveaux enseignements, nouveaux programmes.

Le rythme soutenu de ces réformes, opérées simultanément, à tous les niveaux, du collège à l'enseignement supérieur, en passant par le lycée général et technologique, et la voie professionnelle, fait que chaque acteur s'est concentré, depuis la place qu'il occupe dans le système, sur ce qui était le plus urgent pour lui.

Par exemple, la mise en place de Parcoursup a largement mobilisé les professeurs pour la prise en main de l'outil par les élèves et pour la complétude des fiches avenir au détriment de l'éducation à l'orientation. « *En outre, la focalisation sur Parcoursup tend à occulter le caractère systémique des réformes en cours, qui s'attachent à organiser de façon intégrée, en amont comme en aval du baccalauréat, l'orientation et la formation sur l'ensemble du continuum bac – 3, bac + 3. Une telle exposition "médiatique" fait courir à*

¹²⁴ Extrait de l'article D. 333-2 du code de l'éducation : « *Des dispositifs d'accompagnement personnalisé sont mis en place pour tous les élèves selon leurs besoins dans les classes de seconde, première et terminale préparant aux baccalauréats général, technologique et professionnel. Ils comprennent des activités de soutien, d'approfondissement, d'aide méthodologique et d'aide à l'orientation, pour favoriser la maîtrise progressive par l'élève de son parcours de formation et d'orientation. Ils prennent notamment la forme de travaux interdisciplinaires. Un dispositif de tutorat est proposé à tous les élèves, pour les aider à construire leur parcours de formation et d'orientation* ».

Parcoursup le risque d'apparaître comme la réponse à tous les problèmes en matière d'orientation dans l'enseignement supérieur et d'être ainsi détourné de sa vocation première d'accompagnement des néo bacheliers vers les formations post-baccalauréat. »¹²⁵

Autre exemple : des professeurs de collège disent avoir été absorbés par « leur réforme » et ne plus savoir ce qu'est le lycée ; le phénomène est le même pour les professeurs de lycée vis-à-vis de l'enseignement supérieur.

Le risque est grand que chaque acteur du système n'ait pas une vision suffisamment intégrée pour contribuer à articuler ces différentes réformes qui forment un tout.

Les changements de conception sont indispensables pour articuler les réformes du collège et des lycées, avec la loi ORE, avec le Parcours avenir, avec les nouvelles répartitions de compétences au sein des services de l'État et des collectivités.

3. De l'esprit des réformes à leur mise en œuvre effective dans les territoires

3.1. De la loi au cadre national de référence (CNR)

Le CNR relatif à la mise en œuvre des compétences de l'État et des régions en matière d'information et d'orientation pour les publics scolaire, étudiant et apprenti, signé entre le ministère de la transition écologique et solidaire, le ministère du travail, le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et Régions de France, définit « *les conditions dans lesquelles l'État et les régions exercent leurs missions respectives et les principes guidant leur intervention dans les domaines de l'information et de l'orientation à destination de tous les publics* » (article 1^{er} du CNR).

Les missions respectives sont ainsi déclinées :

- **L'État**

- conserve sa compétence au niveau national dans la définition de la politique d'orientation des élèves et des étudiants, et dans sa mise en œuvre, avec l'appui notamment des CIO et des services internes aux universités chargés de l'accueil, de l'information et de l'orientation des étudiants. À cet effet, il transmet, en lien avec les services de la région, aux élèves et aux étudiants, l'information nationale relative aux différentes voies de formation produite et certifiée par l'ONISEP ;
- prend les décisions d'orientation des élèves à l'issue du dialogue avec les familles ;
- procède à l'affectation des élèves ;
- prend en charge la dimension éducative et pédagogique de l'orientation et l'éducation ;
- garantit les conditions permettant de disposer d'informations fines en matière d'insertion professionnelle des jeunes sortant des formations initiales, quelle que soit la formation, au niveau régional ;
- contribue à l'appropriation par les élèves, les apprentis et les étudiants de l'information sur les métiers et les formations, notamment celle diffusée par la région, dans le cadre des actions organisées dans les établissements par les équipes éducatives, dont les enseignants et les psychologues de l'éducation nationale pour l'enseignement secondaire et les personnels chargés de l'information et l'orientation dans les établissements d'enseignement supérieur.

- **La région**

- inscrit son action dans le cadre du SPRO dont elle assure l'animation et la coordination ;
- construit une représentation objective du monde économique et social et des métiers qui le composent ;

¹²⁵ IGÉSR. Rapport thématique annuel 2020, L'orientation, de la quatrième au master, *op. cit.*, p. 205.

- propose une offre de services concourant à favoriser l’ouverture sur le monde économique et professionnel, notamment par l’organisation d’actions d’information sur les métiers et les formations, et de découverte de l’entreprise à destination des élèves, des apprentis ainsi que des étudiants et de leurs familles, sur l’ensemble du territoire régional, en complément des actions qui peuvent être délivrées par les établissements eux-mêmes, notamment ceux de l’enseignement supérieur ;
- est amenée à intervenir dans les établissements scolaires et universitaires et les CFA en concertation avec les personnels de direction, les équipes éducatives et les psychologues de l’éducation nationale (...); dans l’enseignement secondaire, elle le fait notamment dans le cadre des temps dédiés à l’accompagnement à l’orientation ;
- élabore la documentation de portée régionale sur les enseignements et les professions avec le concours de l’ONISEP et les réseaux jeunesse, notamment le CIDJ ;
- diffuse l’information de portée régionale en lien avec les services de l’État et la met à disposition des établissements de l’enseignement scolaire et supérieur et des CFA ;
- bénéficie du concours de l’ensemble des autres organismes qui contribuent à l’exercice de la mission d’information sur les métiers et les formations, dans le respect des règles déontologiques, des principes de neutralité et l’objectivité, en particulier les acteurs membres du SPRO (réseaux information jeunesse, missions locales) et des centres d’animation, de ressources et d’information sur la formation et observatoires régionaux sur l’emploi et la formation (CARIF-OREF) ;
- peut bénéficier, à titre expérimental et pour une période de trois ans, de la mise à disposition d’agents volontaires des services de l’État, selon des modalités définies par décret (article 1^{er} du CNR).

Le partage de compétences entre l’État et la région, en matière d’orientation et d’information, tel que décliné dans le CNR, entretient, sous une apparente clarté, une confusion sur la portée de l’information élaborée et diffusée par la région : une information de portée régionale, nationale, européenne ?

En effet si l’on se reporte à l’article L. 6111-3 du code du travail, et comme cité dans l’exposé des motifs du cadre national de référence : *« la région doit organiser des actions d’information sur les métiers et les formations aux niveaux régional, national et européen ainsi que sur la mixité des métiers et l’égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, en direction des élèves et de leurs familles, des apprentis ainsi que des étudiants, notamment dans les établissements scolaires et universitaires ».*

L’exposé des motifs se poursuit ainsi : *« Pour l’exercice de cette nouvelle responsabilité d’information, les missions exercées par les DRONISEP sur la diffusion de la documentation et sur l’élaboration des publications à portée régionale relatives à l’orientation scolaire et professionnelle des élèves et des étudiants, sont transférées aux régions.*

Les actions qu’elles mènent sur leurs territoires en faveur du développement économique et de l’emploi placent les régions en situation d’apporter une valeur ajoutée importante pour l’enrichissement des bases nationales existantes à partir des réalités locales attestées.

Ainsi la région devient pleinement partie prenante de ce processus en agissant de manière concrète et opérationnelle sur l’information produite et sur les modalités de transmission et de mise à disposition de cette information ».

Le périmètre d’action de la région est tout aussi ambigu dans l’article 1^{er} du CNR puisqu’il est dit que la région *« propose une offre de services concourant à favoriser l’ouverture sur le monde économique et professionnel, notamment par l’organisation d’actions d’information sur les métiers et les formations, et de découverte de l’entreprise à destination des élèves, des apprentis ainsi que des étudiants et de leurs familles, sur l’ensemble du territoire régional, en complément des actions qui peuvent être délivrées par les établissements eux-mêmes, notamment ceux de l’enseignement supérieur. À ce titre, elle mobilise l’ensemble des réseaux d’acteurs concernés, dont les branches, les entreprises et les représentants du monde économique. L’information mise à disposition porte sur l’offre régionale, nationale et européenne ».*

Mais on lit un peu plus loin dans ce même article que la région « *élabore la documentation de portée régionale sur les enseignements et les professions avec le concours de l'ONISEP (article L. 313-6 et D. 313-14 du code de l'éducation) et les réseaux jeunesse, notamment le CIDJ ; diffuse l'information de portée régionale en lien avec les services de l'État et la met à disposition des établissements de l'enseignement scolaire et supérieur et des CFA (article L. 611-3 du code du travail) ».*

3.2. Du CNR aux conventions État - région signées localement

Est proposé en annexe du cadre national de référence un modèle type de convention entre l'État et les régions, « *qui a vocation à être adapté aux situations locales* ». Cette convention qui a été signée dans quinze académies ou régions académiques, au moment où ce rapport est établi, a pour objectif « *d'assurer de manière efficace et cohérente une articulation des priorités nationales, mises en œuvre par les autorités académiques, avec les priorités de la région, en déclinaison des orientations définies dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations et d'orientation professionnelles (CPRDFOP)* ».

La brève analyse ci-dessous a été faite à partir d'états déclaratifs et ne préjuge en rien des actions qui auraient pu être menées sur le terrain. Il serait par conséquent intéressant de dresser, à court terme, un état des lieux de la réalité effective de l'exécution des engagements pris dans les conventions ou des initiatives menées par-delà ces engagements.

3.2.1. Un affichage inégal quant à la prise en compte des situations locales

Ces conventions ayant vocation à être adaptées aux situations locales, on aurait pu s'attendre à ce qu'elles diffèrent sensiblement les unes des autres selon le contexte. On peut distinguer, à cet égard, trois types de conventions :

- Les conventions qui, au moment de la signature, reprennent à l'identique le modèle type, notamment en ce qui concerne le partage des compétences entre l'État et de la région, la prise en compte du contexte territorial, les signataires, les acteurs et les structures engagés, ainsi que les modalités de coordination. Il est difficile pour autant d'en tirer des conséquences trop hâtives dans la mesure où certains des interlocuteurs de la mission ont souligné que les modalités de mise en œuvre de cette convention en cours de réflexion et/ou d'implémentation, allaient au-delà du conventionnement.
- Les conventions qui, dès la signature, s'attachent à prendre partiellement ou totalement en compte la situation locale, concernant les signataires, et/ou les modalités de coordination, et/ou les acteurs engagés.
- Les conventions qui, dès la signature, non seulement prennent en compte la situation locale, mais aussi identifient des objets de coopération au-delà des objectifs communs mentionnés dans le CNR pour éviter que la région et l'État interviennent en restant chacun cantonné « dans son couloir de nage ».

3.2.2. Les signataires

Dans le modèle type de convention, l'État est représenté par le préfet de région, le recteur de la région académique et le directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF). Le conseil régional, pour sa part, est représenté par son président.

Si les écarts entre le modèle type et les conventions signées localement ne mettent pas en évidence de différences notables entre régions pluri-académiques et mono-académiques, il est néanmoins intéressant de relever, au regard de la triangulation évoquée supra, que seulement deux des neuf régions pluri-académiques associent les recteurs d'académie à la signature des conventions.

Par ailleurs, six conventions sur quinze associent formellement la directrice générale de l'ONISEP à ce conventionnement au titre de représentante de l'État.

3.2.3. La modalité de coordination et de suivi des actions

L'article 3 du cadre national de référence édicte que l'État et la région « *interviennent de manière coordonnée et complémentaire ; ils doivent veiller à la cohérence et à la continuité de leurs interventions respectives ou conjointes en matière d'information, et d'orientation* ». L'article 4 de la convention type porte d'ailleurs

spécifiquement sur la « *modalité de coordination des actions* ». Il identifie les acteurs en charge du suivi de la coordination et de la mise en œuvre des actions d'information sur les métiers et les formations, à savoir, à l'échelle de la région académique : « *les services académiques de l'éducation nationale et de l'enseignement agricole, une représentation des établissements de l'enseignement supérieur, la région, une agence régionale de l'orientation lorsqu'elle existe, ou son équivalent* ».

On retrouve, dans toutes les conventions, à l'exception de celles qui reprennent intégralement l'article 4 cité supra, une volonté de formaliser les modalités de coordination des acteurs en charge de la mise en œuvre des actions d'information sur les métiers et les formations. Cela se traduit par la mise en place d'un comité de pilotage et d'un comité technique, qu'ils soient spécifiquement dénommés ou pas.

Néanmoins, la gouvernance demeure plus ou moins formalisée. La composition des instances stratégiques peut être précisée avec une réelle mise en exergue d'une vraie symétrie dans la représentativité, comme la co-présidence par le recteur de la région académique, le DRAAF et le président du conseil régional. Parfois, la représentativité est plus déséquilibrée.

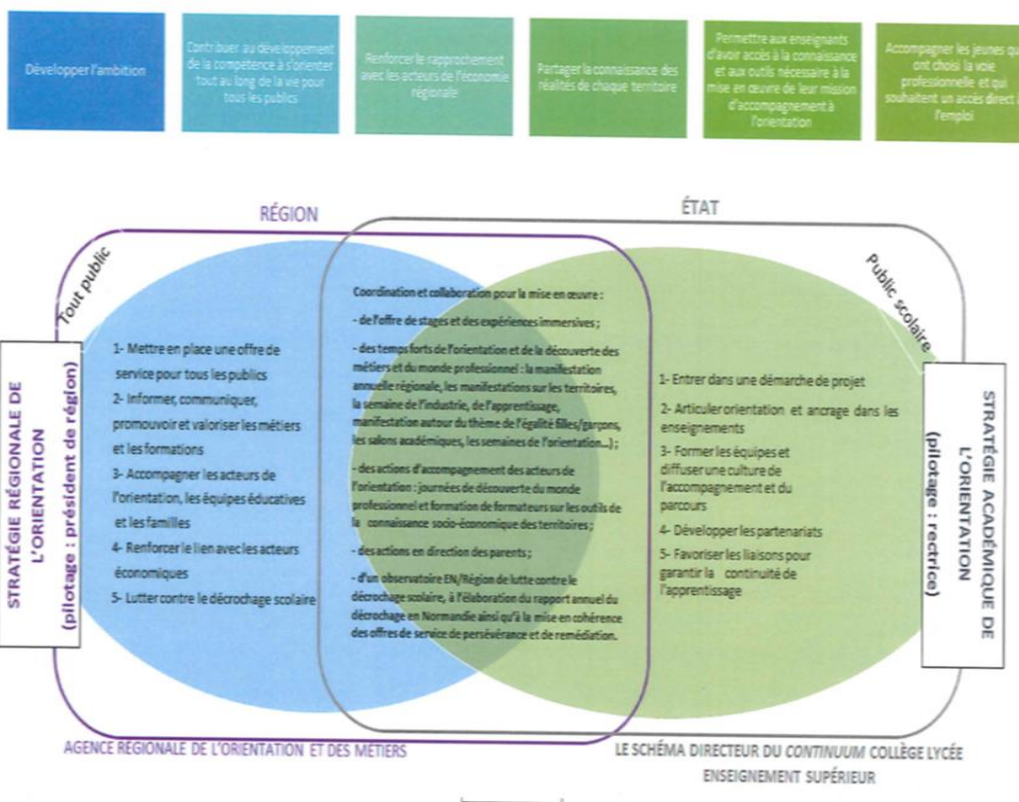
Dans les comités techniques, il apparaît aussi la volonté d'un travail conjoint. Par exemple, des représentants de la région sont positionnés co-pilotes des comités locaux école-entreprise (CLEE). À l'origine, les CLEE sont animés par un chef d'établissement et un responsable d'entreprise.

Deux conventions sur quinze portent une attention particulière à la communication. Dans un cas, la convention pose clairement le principe d'une communication concertée ; dans l'autre, la communication est co-signée.

En ce qui concerne l'évaluation, une convention mentionne la référence à des indicateurs, tandis qu'une autre envisage un « Grenelle de l'orientation ».

Toutes les régions n'ont pas atteint le même niveau d'avancement dans la mise en œuvre de ce nouveau partage de compétences, mais certaines offrent d'ores et déjà des exemples de bonnes pratiques, qui se développent généralement dans le prolongement d'habitudes de coopération entre services de la région et services de l'État déjà bien installées. C'est le cas en Normandie, comme le montre le schéma ci-dessous, même si le passage à la mise en œuvre dans les EPLE prendra sans doute encore du temps.

Un projet commun (pacte régional des innovations pour la réussite des jeunes normands) et des objectifs communs



Après l'élaboration d'un diagnostic partagé et la définition d'objectifs stratégiques communs, chacun a défini des objectifs stratégiques particuliers dont l'atteinte est prévue par des actions propres et des actions communes. La clarification de ces actions communes est au cœur de l'articulation des compétences.

3.2.4. Par-delà le partage d'objectifs communs, la volonté de se retrouver et de coopérer autour d'objets de travail en commun

C'est dans cet esprit que des projets « phares » ont constitué les points d'appui pour mobiliser les acteurs dans la construction commune d'actions, comme, par exemple, les Cordées de la réussite, ou le printemps de l'orientation.

Le printemps de l'orientation dans la région Île-de-France

(cf. page sur le printemps de l'orientation du site ORIANE)¹²⁶

Le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports et l'ONISEP organisent le premier « Printemps de l'orientation ».

La Région Île-de-France s'associe à la région académique pour proposer aux élèves un programme régional d'aide à l'orientation.

Ce programme vise à permettre aux élèves de choisir, de découvrir les secteurs d'activités, métiers et formations ainsi que d'élaborer leur projet de formation à partir de temps forts qui débiteront le 15 mars 2021.

Le Printemps de l'orientation s'intègre dans les heures dédiées à l'orientation pour les lycéens. Il concerne prioritairement les élèves de 2^{de} et de 1^{re} générale et technologique.

Selon les spécificités des établissements comme des territoires, les élèves de la voie professionnelle pourront y participer ainsi que les élèves de terminale.

¹²⁶ <https://www.oriane.info/le-printemps-de-lorientation-en-ile-de-france>

250 ressources et événements interactifs sont mis à disposition par l'ONISEP pour les lycéens et les équipes éducatives afin d'aider les élèves dans la découverte des métiers et des formations et dans leur projet d'orientation avec le kit numérique qui permet de s'interroger sur ses goûts et centres d'intérêt, approfondir ses connaissances des enseignements de spécialité proposés au lycée.

Vous pouvez consulter le programme et télécharger le catalogue régional. »

L'organisation de cet événement a enclenché un travail, collectif et structuré entre les différents acteurs : SCUIO, conseil régional, académies, DRIAAF, DRONISEP, opérateurs, acteurs du (SPRO), les acteurs des campus des métiers et des qualifications (CMQ), etc.

Un recensement et une sélection des ressources existantes ont donné lieu à l'élaboration d'un catalogue régional digital, découlant d'objectifs communs. Les actions proposées ont été conçues pour une articulation entre le présentiel et un distanciel actif et dynamique grâce à l'utilisation du numérique.

Le bilan de cet événement demeure néanmoins mitigé en ce qui concerne l'information apportée aux élèves et à leurs parents, car cette première édition a été peu suivie dans les établissements. Il a été, en revanche, tout à fait positif pour la dynamique partenariale qu'il a permis d'engager, le chemin vers une culture commune qu'il a tracé, et les besoins en formation conjointe qui se sont exprimés chez les professionnels.

De l'avis des acteurs rencontrés par la mission, le partage horizontal ne peut se faire qu'à l'épreuve du faire-ensemble. Cela rejoint les travaux de Flore Barcellini¹²⁷ : « *L'élaboration d'objectifs communs se réalise dans le faire et dans la contextualisation des problèmes. Cette élaboration d'objectifs réellement communs, ce référentiel commun se construisent dans le faire, dans des interactions autour de choses qu'on essaie réellement de faire ensemble* ».

Un autre exemple de ce faire-ensemble comme catalyseur du partage de compétences :

Le projet COMPAS dans l'académie de Montpellier

Dans le cadre de l'appel à projets PIA 3 « Territoires de l'innovation pédagogique », l'université Paul-Valéry et ses partenaires bénéficient d'un financement de 5,6 M€ sur dix ans (sur un budget total de 13,9 M€) pour développer des dispositifs d'accompagnement à l'orientation à l'échelle de l'académie de Montpellier et œuvrer pour une meilleure équité territoriale.

Le projet COMPAS est déployé sur les cinq départements du territoire académique. Il s'adresse au plus grand nombre et vise tous les publics concernés par l'orientation (lycéens, familles, enseignants, médiateurs, établissements d'enseignement supérieur, réseaux professionnels). Le territoire de l'Occitanie-Est est doté de quatre universités, de nombreux établissements d'enseignement supérieur, mais également de 127 lycées regroupés en huit réseaux. Le projet représente une opportunité de créer un écosystème de l'information et de l'orientation, en assurant un continuum pédagogique bac - 3 / bac + 3 et en développant de nouvelles formes de collaborations entre les lycées et les établissements d'enseignement supérieur.

COMPAS rassemble des partenaires de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'éducation nationale, des collectivités territoriales et des associations autour d'un projet commun, celui de créer les conditions de la réussite des étudiants en devenir, en les accompagnant dans leur démarche d'orientation, dans la définition de leur projet d'études ou professionnel, et dans la découverte de la vie étudiante.

La coordination mise en place exige une harmonisation des pratiques d'orientation qui implique d'agir pour et avec les accompagnateurs, et de développer une culture du partage et de la mutualisation d'outils. Il faut donc repenser le rôle des établissements du supérieur dans leur mission d'orientation afin de développer des actions à forte plus-value et de renforcer la professionnalisation des acteurs.

Les partenaires de COMPAS travaillent également en collaboration avec l'équipe du projet ACORDA à l'université fédérale de Toulouse Midi-Pyrénées.

3.2.5. Des conventions-cadres État-région qui prennent trop peu en compte l'échelon de l'EPL

L'articulation des compétences État-région sur l'information a été abordée dans les dialogues stratégiques de gestion et de performance en 2019, dialogues qui réunissent annuellement des représentants de

¹²⁷ <http://centre-alain-savary.ens-lyon.fr/CAS/nouvelles-professionnalites/pilotes/enquete-sur-le-pilotage-des-reseaux-deduction-prioritaire-1/soutiller/le-regard-de-lergonome/flore-barcellini>

l'administration centrale et les recteurs d'académie. Il en ressort que si la politique d'information et d'orientation se régionalise progressivement, les actions multiples pourraient être mieux harmonisées dans le cadre d'un plan global d'actions incluant également les questions liées à la carte des formations et au décrochage scolaire.

Trois conventions font une articulation avec le décrochage et une avec les campus des métiers et des qualifications (CMQ).

Parmi les quinze conventions, l'article relatif aux modalités d'exercice des compétences de l'État a été consolidé dans onze conventions. Il permet d'identifier plusieurs stratégies de portage de la politique d'information et d'orientation.

Pour décliner les priorités définies dans chaque région académique, cinq conventions prévoient la déclinaison d'un plan annuel d'information pour l'orientation élaboré dans le cadre du projet d'établissement.

Deux régions académiques s'assurent que la région sera bien sollicitée, par la mention « Inscrire au moins une action d'information proposée par la région dans le plan annuel d'information pour l'orientation de l'EPL ».

Une région académique attend simultanément des programmes pluriannuels d'orientation dans les établissements et des projets de CIO, tandis qu'une autre fait mention d'une attention « à la cohérence entre projet d'établissement et les actions avec le CIO ».

Deux régions académiques mobilisent les corps d'inspection à travers l'animation et la formation des équipes éducatives, ainsi que les acteurs de l'enseignement supérieur.

Une région académique positionne explicitement les psychologues de l'éducation nationale. « Mobiliser les psychologues de l'éducation nationale pour assurer l'accompagnement des élèves dans la préparation et l'exploitation des actions d'information. »

Comme fréquemment, l'autonomie des établissements est peu reconnue, seules quatre régions donnent la possibilité dans la convention d'une contractualisation directe entre le conseil régional et l'EPL. « Le plan d'action d'information proposé par la région peut être contractualisé au niveau de chaque établissement. »¹²⁸

Globalement, parmi les trois objectifs du parcours Avenir – découvrir le monde économique et professionnel, développer le sens de l'engagement et de l'initiative, élaborer son projet d'orientation scolaire et professionnel – le deuxième objectif n'est mentionné que dans une seule convention. « Promouvoir l'esprit d'entreprendre au travers du dispositif IDEE (Innovons et développons l'esprit d'entreprendre). »¹²⁹.

Si, en juin 2021 la quasi-totalité des conventions État / régions était signée, pour le Syndicat national des personnels de l'éducation nationale (SNPDEN) rencontré dans le cadre de cette mission le continuum d'information entre la région et l'État n'est pas encore visible, pour les personnels de direction et *a fortiori* pour les professeurs et les usagers.

Et seules trois régions académiques inscrivent dans leur convention la formation des équipes éducatives des collèges et lycées et les acteurs de l'enseignement supérieur, dont deux annoncent mobiliser les corps d'inspection.

Les chefs d'établissement doivent aussi être accompagnés dans le développement du travail collectif de la communauté éducative pour la co-construction d'une politique d'information et d'orientation.

¹²⁸ Dans le cadre national de référence « Le plan d'action d'information proposé par la région peut être contractualisé au niveau de chaque établissement comme défini à l'article 2 de l'accord-cadre susvisé afin d'adapter les actions au public concerné. Il doit s'inscrire dans le projet d'établissement et s'effectuer en coordination avec les directions des établissements, les professeurs principaux et les équipes éducatives, dont les psychologues de l'éducation nationale pour ce qui concerne les établissements du second degré et avec les équipes enseignantes et les personnels en charge de l'information et l'orientation pour ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur ».

¹²⁹ Hauts-de-France : Le dispositif IDEE (Innovons développons l'esprit d'entreprendre) a été créé en 2012 au sein de l'académie de Lille et étendu à l'académie d'Amiens en 2018. Il est soutenu par l'Europe et par la région Hauts-de-France <https://idee.region-academique-hauts-de-france.fr/le-projet-idee/>

4. Une multiplicité d'acteurs impliqués selon des champs de compétences et des modalités d'action très diverses

Le rapport Charvet de 2019 recense quelque 8 000 structures en charge de l'orientation initiale et continue, hétérogènes, de culture différente et donc difficiles à fédérer. L'État et les régions essaient de répondre à ce défi en installant une gouvernance opérationnelle pour la construction d'actions conjointes susceptibles de créer progressivement une vision commune.

4.1. Des acteurs parfois engagés à la limite du partage des compétences

Peut-on informer sans orienter et orienter sans informer ? La polysémie de l'orientation ne facilite pas l'émergence d'une vision commune de l'information pour la multitude des acteurs concernés. Sans compter que plusieurs collectivités ne se satisfont pas du financement de la seule information. Elles souhaitent aussi l'inscrire dans le cadre de leur politique, en reliant carte des formations, développement économique et orientation.

Les régions n'ont la compétence que de l'information, pourtant un glissement sémantique pourrait se produire, le mot information étant remplacé par le mot orientation. Or, il est important de distinguer les trois volets : l'information, la communication (l'échange lors de rencontres et la reconnaissance de l'histoire liée au métier ou à la formation) et l'accompagnement, qui composent l'orientation. Ce n'est qu'ainsi que la politique régionale mise en place pourra dérouler des axes d'actions efficaces et co-construire un dispositif État/région complet, cohérent et complémentaire.

4.2. Une confusion sur le terrain que l'éducation nationale essaie de surmonter par la pédagogie de l'orientation

Le rapport Charvet¹³⁰ de 2019, déjà cité, présente vingt-sept préconisations pour l'opérationnalisation de l'orientation avec le transfert de l'information des métiers et des formations aux régions. Il introduit une dimension qui était sous-jacente, peu explicitée, celle de la pédagogie de l'orientation, qui positionne l'école sur son cœur de métier. « *Après la coopération renforcée État/régions, l'autre priorité est, au niveau de l'établissement scolaire, de susciter l'émergence d'une véritable pédagogie de l'orientation. Du point de vue de l'adolescent, ou du pré-adolescent, elle consiste à développer l'aptitude à s'orienter en renforçant la continuité du parcours du collège au lycée jusque dans l'enseignement supérieur, avec les membres volontaires de l'équipe éducative et les professionnels de l'orientation. Cette aptitude doit être pensée dans une acception large : connaissance de soi, de son identité, stratégies d'apprentissage, développement des compétences psychosociales, capacité de recherche d'information sur les métiers et les formations, capacité de prise de décision, etc.* ».

Le lien avec les disciplines est renforcé et le rapport invite toutes les inspections disciplinaires à se saisir de l'orientation.

Au moment où de nouvelles compétences sont confiées aux régions, le CNR précise qu'il revient à l'État de renforcer l'accompagnement à l'orientation à tous les niveaux dans l'enseignement secondaire. Depuis plusieurs décennies, l'École tente d'installer la pédagogie de l'orientation dans la classe. La nouvelle répartition des compétences constitue-t-elle une opportunité ? La pédagogie est-elle la bonne ligne de partage, est-elle censée clarifier les rôles ? La distinction nouvelle entre « faire de l'information » et « faire de la pédagogie de l'orientation » s'avère, comme on l'a vu, mouvante, mais elle est aussi, du point de vue de tous les acteurs rencontrés, source de tensions.

Un nouvel équilibre est donc à rechercher en affirmant une pédagogie de l'orientation et il faut que l'État se repositionne en ce sens.

¹³⁰ IGEN-IGAENR. Refonder l'orientation. Un enjeu État - régions, *op. cit.*

L'avis d'un délégué de région académique à l'information et à l'orientation (DRAIO)

« L'information sur les métiers et les formations qui valorisent la région n'est pas un problème, c'est bien au pédagogue de développer l'esprit critique, d'éduquer au choix, de reprendre l'information avec les élèves. De plus, l'éducation nationale a mis en place des télé-services, les élèves ont accès à toute l'offre de formation en France, sur Parcoursup également. C'est leur sens critique qu'il faut travailler ».

L'ONISEP a d'ores et déjà fait évoluer, au sein des DRONISEP restantes, les missions des responsables d'accompagnement pédagogique (RAP), en renforçant l'accompagnement des équipes par la formation et l'aide à la conception des dispositifs pédagogiques.

Extrait de la fiche de poste responsable d'accompagnement pédagogique de l'ONISEP

Définition synthétique :

« Les missions du/de la responsable d'accompagnement pédagogique (RAP) de l'ONISEP, sous l'autorité hiérarchique du/de la délégué.e régional.e adjoint.e et sous l'autorité fonctionnelle du DRAIO ou du DRAIO adjoint, en réseau avec le département accompagnement et pédagogique s'articulent autour de 3 axes :

- accompagnement à la connaissance et à l'utilisation des ressources de l'ONISEP ;*
- formation de formateurs ;*
- création, partage et amélioration continue des ressources pédagogiques au sein de la communauté accompagnement pédagogique ».*

L'activité du responsable d'accompagnement pédagogique est à la fois fondée sur la politique portée nationalement par l'ONISEP et sur la politique académique en matière d'orientation.

Pour leur part, les régions académiques ont créé les DRAIO. Sur les dix nouvelles DRAIO, cinq ont mis l'accent sur la pédagogie de l'orientation en l'inscrivant dans les missions des structures, avec des pôles dont les diverses dénominations sont :

- accompagnement à l'information et à l'orientation (AIO) ;
- pôle stratégique et de déploiement des politiques d'orientation sur le territoire, en lien avec la politique en matière d'information sur les formations et les métiers portée par le conseil régional ;
- ingénierie éducative en orientation ;
- pédagogie de l'information et de l'orientation ;
- pôle des affaires régionales de l'enseignement supérieur.

Le projet de l'académie de Montpellier 2019-2022 (page 28¹³¹) est explicite sur ce que peut être une pédagogie de l'orientation (...) :

Une pédagogie de l'orientation

- en précisant le rôle de chacun dans le processus d'orientation au sein de l'équipe éducative et avec les parents ;
- en professionnalisant l'éducation à l'orientation par une formation adaptée pour les enseignants, qui intègre les compétences comportementales (« *soft skills* ») ;
- en associant programmes et perspectives métier dans les formations disciplinaires ;
- grâce à des formations transversales et en lien avec l'enseignement supérieur.

Du point de vue de certains psychologues de l'éducation nationale et de certaines associations d'éducation populaire, il n'est pas possible de faire de l'information sans pédagogie ; pour d'autres, l'information nécessite une reprise par une pédagogie propre pour favoriser son appropriation et développer les capacités de choisir ; pour d'autres encore, la pédagogie de l'orientation n'est pas l'exclusivité de l'éducation nationale.

Des associations, labellisées par l'État et ses services déconcentrés, pour élaborer des séances pédagogiques sur l'orientation, auxquelles participent les équipes d'établissement, interviennent du reste aux confins de cette ligne de partage. Elles peuvent apporter une réelle plus-value. Ces mêmes associations peuvent être aussi subventionnées par les collectivités et intervenir dans les établissements, sous la responsabilité du chef d'établissement, comme dans le cadre des Cordées de la réussite.

¹³¹ https://cache.media.education.gouv.fr/file/Academie/35/6/Projet_Academie_2019_2022_1374356.pdf

Une autre question est celle de la continuité entre les temps scolaire et périscolaire. En effet, citons le CIDJ et les PIJ, partenaires du SPRO qui s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire visant à développer l'esprit critique en vue de faire des choix éclairés.

4.3. La mobilisation de l'éducation populaire à travers l'exemple du réseau information jeunesse

4.3.1. Le Centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ)

Dans son discours d'introduction à la cérémonie des 50 ans du CIDJ (association créée en 1969) en 2019, sa présidente¹³² a synthétisé en une phrase l'utilité de celui-ci : « *un carnet d'adresses pour ceux qui n'en ont pas* ».

Face à une offre pléthorique de services souvent payants et quelquefois orientés, le CIDJ affirme sa mission première : mettre à disposition une information fiable, gratuite et de qualité à destination des jeunes pour les accompagner dans leur orientation, leur recherche d'emploi, et dans leur vie quotidienne.

Aujourd'hui, l'activité du CIDJ repose sur :

- un site web d'information www.cidj.com ;
- des ressources à travers une boîte à outils en ligne¹³³ pour les professionnels de l'orientation, de l'insertion et de l'Information Jeunesse, accessible par abonnement payant ;
- des publications et des guides pratiques ;
- une information sur place, ou via les réseaux sociaux, le tchat, le téléphone, le courriel ;
- des entretiens personnalisés avec les conseillers Information jeunesse. En 2020, 100 000 jeunes ont franchi la porte du CIDJ installé à Paris, et deux millions d'internautes ont consulté le site.

Enfin, le CIDJ fait partie d'un réseau national composé de 1 500 structures « information jeunesse » (IJ), dont les centres régionaux information jeunesse (CRIJ) implantés en région, ainsi que de bureaux et points d'information jeunesse (BIJ) et (PIJ) répartis sur l'ensemble du territoire. Le CIDJ offre donc un maillage territorial fin, jusqu'au niveau infra départemental. Le CIDJ, en outre, accompagne l'ensemble de son réseau vers la professionnalisation, à travers son centre de formation.

4.3.2. L'Union nationale de l'information jeunesse (UNIJ)

L'UNIJ est une association loi 1901, créée en 2008. Elle a pour mission de représenter l'information jeunesse et de valoriser les activités du réseau auprès de l'ensemble de ses interlocuteurs publics et privés, au niveau national. Elle est composée des professionnels du CIDJ dont les directeurs des structures territoriales.

Les structures « information jeunesse » font partie du SPRO. Elles sont labellisées. « *Les structures qui, à la date d'entrée en vigueur du présent décret, utilisent la dénomination "Information Jeunesse" sollicitent le label "Information Jeunesse", selon la procédure prévue par le présent décret, dans un délai d'un an lorsqu'elles exercent une activité à l'échelon régional ou dans un délai de trois ans lorsqu'elles exercent une activité à l'échelon départemental ou local.* »¹³⁴.

Le CIDJ et l'UNIJ se revendiquent de l'éducation populaire. Le réseau est généraliste et informe les jeunes dans différents domaines : vie quotidienne, logement, emploi, santé, accès aux droits, mobilité, études et métiers, engagement social, emploi d'été, création d'entreprise, etc. Il se positionne comme relais pour diriger les jeunes vers les professionnels adaptés.

La conception de l'orientation du réseau « Information Jeunesse » a été présentée lors de sa rencontre avec la mission : « *L'orientation, ce n'est pas forcément guider un jeune vers un métier, vers l'emploi, c'est surtout une mise en bouche, une mise en appétit, en proposant au jeune de s'engager dans un petit boulot, de monter un projet, de partir à l'étranger. On n'est pas spécialisé* ».

¹³² Marie Richard, inspectrice générale honoraire de la jeunesse et des sports.

¹³³ IJ Box.

¹³⁴ Décret n° 2017-574 du 19 avril 2017 relatif à la labellisation des structures Information Jeunesse, pris pour l'application de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté n° 2017-86 du 27 janvier 2017, article 4.

Le réseau information jeunesse n'aborde pas l'information par les diplômés. Sa complémentarité avec l'ONISEP est reconnue. L'accompagnement humain est une dimension forte, qui s'effectue en présentiel ou à distance, avec une démarche spécifique « AIOA » (accueil-information-orientation-accompagnement).

Le réseau considère que l'orientation est un axe fort de son activité. Il est ouvert à tous les jeunes (collégiens, lycéens, étudiants, salariés, demandeurs d'emploi), mais aussi aux parents, enseignants, travailleurs sociaux... sur l'ensemble des sujets qui concernent la prise d'autonomie des jeunes.

D'ailleurs, le réseau « information jeunesse » a participé à la création de la « boussole des jeunes »¹³⁵, en Grand Est, en Île-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes. Pour cela, il a participé à la conduite des expérimentations sur les territoires du Grand Reims, de l'Essonne et de Lyon. Aujourd'hui, la plupart des boussoles sont animées par des structures Information Jeunesse.

Récemment, les structures « information jeunesse » se sont dotées d'un observatoire des pratiques d'information des jeunes.

La loi du 16 janvier 2015 susvisée, portant le nombre de régions métropolitaines à treize, a nécessité une grande restructuration des CRIJ et une nouvelle gouvernance pour leur coordination. Cela a sans conteste amoindri la visibilité du réseau.

Par la suite, la réorganisation des périmètres ministériels en un seul ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports devrait permettre au réseau information jeunesse de faire partie des partenaires incontournables des écoles et des établissements, dans une perspective de continuité pédagogique.

L'action des délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES)¹³⁶, récemment créées, sera déterminante. Cependant, la mission considère que c'est toute une culture commune à construire dans le moyen terme. Du côté des conseils régionaux, la sollicitation des CRIJ, en tant que prestataires, est pertinente, dans le cadre d'une politique d'information aux métiers et aux formations que les collectivités territoriales souhaitent résolument conduire.

Tout pourrait sembler favorable à un partenariat harmonieux dans la triangulation État-collectivité-réseau « information jeunesse », dans une complémentarité et avec une bonne articulation. Cependant, les collectivités régionales ayant besoin de rendre visible la déclinaison de leur politique, elles préfèrent se doter d'une plateforme spécifique dédiée à l'orientation. Les trois sites nationaux de l'ONISEP, du CIDJ et du journal *L'Étudiant* sont largement référencés et proposent aussi de l'information régionale.

Enfin, pour conclure sur ce sujet de la complémentarité entre le secteur de l'éducation nationale et le champ de l'éducation populaire en faveur de l'orientation et information des jeunes, il semble utile de préciser que les compétences en matière d'information de la jeunesse (réseau CIJ/CRIJ/BIJ/PIJ) sont aujourd'hui du ressort des recteurs de région académique par le décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports.

Concrètement, ces missions sont confiées aux délégations régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (DRAJES) et aux services départementaux à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (SDJES), créés le 1^{er} janvier 2021.

5. Un impact sur les personnels encore mal évalué

L'évaluation de l'impact de ces transformations ne peut s'en tenir à une simple lecture des textes. Cette succession de lois, de décrets et de réformes a eu des impacts concrets, parfois douloureux et mal vécus par les personnels, tant des régions que de l'État.

¹³⁵ <https://boussole.jeunes.gouv.fr/>. Ce service renvoie au site www.cidj.com et au site www.1jeune1solution.gouv.fr. La Boussole des Jeunes, service numérique à destination des 15-30 ans, recense les services disponibles pour les jeunes et facilite la mise en contact avec le bon professionnel.

¹³⁶ Décret n° 2020-1542 du 9 décembre 2020 relatif aux compétences des autorités académiques dans le domaine des politiques de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de l'engagement civique et des sports et à l'organisation des services chargés de leur mise en œuvre.

5.1. De quelques effets induits au sein des services de l'État par la création des grandes régions

Les services des nouveaux conseils régionaux fusionnés ont subi des restructurations, qui ne sont pas toujours bien connues des personnels de l'éducation nationale. Certains services de l'État peinent encore parfois à identifier leurs interlocuteurs opérationnels dans les régions.

De plus, le transfert d'une partie des DRONISEP, essentiellement sous forme de compensation financière, jugée insuffisante par des conseils régionaux, n'a pas toujours abouti à l'installation de compétences nécessaires à la mission de production d'informations par la région. Selon la mission, cela nuit au travail commun et à la bonne articulation des actions.

5.2. La création des régions académiques

Du côté des services de l'État, la création des régions académiques provoque aussi des difficultés de coopération, à commencer par celle entre les recteurs de région académique et les recteurs d'académie.

L'information, l'orientation et la lutte contre le décrochage scolaire reviennent au recteur de région académique, et les procédures d'orientation et d'affectation aux recteurs d'académie, procédures qui vont tout de même dépendre de la carte des formations des EPLE, de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur. Pour certains recteurs d'académie, cette partition est un obstacle ; ils sont obligés d'aller aux frontières, notamment avec Parcoursup, pour se procurer l'information utile afin de participer un peu plus à la stratégie régionale qui devrait être collégiale entre les recteurs, dont le recteur délégué à l'enseignement supérieur, à la recherche et l'innovation.

Des difficultés peuvent aussi surgir entre le délégué de région académique à l'information et à l'orientation (DRAIO) et les chefs du service académique de l'information et de l'orientation (CSAIO), jusqu'à provoquer chez ces derniers une difficulté de positionnement, un sentiment de déclassement et de manque de reconnaissance. Cette année, il est constaté de réelles difficultés à disposer d'un vivier de personnels pour exercer les fonctions de CSAIO, ce qui n'est pas le cas pour les fonctions de DRAIO. Mais la mission a aussi observé que cette coopération entre DRAIO et CSAIO pouvait également s'opérer en toute collégialité.

Par ricochet, cela rejailit également sur le positionnement des inspecteurs de l'éducation nationale de l'information et l'orientation (IEN IO), qui semblent encore, pour certains, chercher leur place.

5.3. Un transfert difficile des DRONISEP aux régions

Avec la loi du 5 septembre 2018 susvisée, les missions exercées par les délégations régionales de l'office national d'information sur les enseignements et les professions (DRONISEP) pour la diffusion de la documentation et pour l'élaboration des publications à portée régionale relatives à l'orientation scolaire et professionnelle des élèves et des étudiants sont transférées aux régions.

Le décret n° 2019-1200 du 20 novembre 2019, relatif à l'organisation des services déconcentrés des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a conduit à la création des délégations de région académique à l'information et à l'orientation (DRAIO), pour la plupart entre décembre 2019 et avril 2020. Des restructurations des services académiques ont donc été conduites pour des services unifiés au sein des régions pluri-académiques, dont les DRONISEP. En parallèle, la préparation au transfert des DRONISEP aux régions débutait à partir de la rentrée scolaire 2019, après un an d'incertitude après la publication de la loi.

Les nouveaux DRAIO ont accompagné les personnels dans les mesures de réaffectation et dans la redéfinition des missions de ceux qui allaient rester dans les DRONISEP, car la plupart des agents occupaient plusieurs missions et non pas une mission unique d'information, ce qui posait problème pour le transfert.

Les personnels des DRONISEP ont peu été affectés dans les régions. Sur les deux-cents personnels qui devaient quitter l'ONISEP au départ, quatorze ont rejoint les régions. Les régions par ailleurs se sont retrouvées en sureffectif, suite à la perte de l'apprentissage. Elles n'étaient donc pas forcément en mesure de recruter de nouveaux personnels sur l'information. Il reste encore, dans des régions académiques, des

personnels pour lesquels une solution n'a pu être trouvée et dont la situation devrait se régler d'ici à décembre 2021.

Tous les témoignages s'accordent sur la souffrance constatée dans les services, dans une période exceptionnelle. Une centaine de personnes ont quitté les DRONISEP en période de crise de la Covid.

Cela n'est pas étranger au fait que seules deux académies : Normandie et Orléans-Tours, qui sont également régions académiques, aient eu recours à la possibilité d'expérimenter la mise à disposition de personnels de l'éducation nationale auprès des régions.¹³⁷

L'expérimentation est ouverte pour une durée de trois ans au sein des académies dont le recteur en fait la demande. La mise à disposition des personnels peut porter sur tout ou partie de leur service.

Le rapport de l'IGAENR¹³⁸ étudie trois scénarii de transfert en juillet 2018, pour la production de l'information :

- conserver le fonctionnement actuel avec une collecte des données et une alimentation des bases par des personnels des DRONISEP ;
- confier à l'ONISEP la centralisation de la collecte et l'alimentation des bases de données ;
- transférer ces opérations aux régions qui reçoivent en retour, de l'ONISEP, des extractions sur mesure.

Quelques DRAIO ont aidé les services des régions à identifier les compétences nécessaires au transfert de l'information. Cependant, cela a été aussi l'occasion de constater, d'une part, la méconnaissance des régions sur l'activité de collecte de données et d'alimentation des bases et de leur temporalité et, d'autre part, la méconnaissance des académies de la culture des services régionaux.

Dans ces conditions, le transfert réel, issu du premier scénario, s'est fait sur des représentations erronées, voire des malentendus. Le représentant d'une région a indiqué à la mission avoir pensé que l'ONISEP n'interviendrait pas dans l'information.

Les DRONISEP ont été déstabilisées parfois, dans la mesure où elles ont continué à recueillir l'information sur les formations et les diplômes pour la transmettre aux conseils régionaux, tandis qu'une partie des acteurs pensaient que cette tâche était assurée par les conseils régionaux. Par exemple, dans une académie, les IEN-IO constatant des erreurs dans la documentation élaborée par la région s'adressent aux services de la collectivité, qui les renvoient vers la DRONISEP. Il y a eu un sentiment de confusion et de perte de temps.

Enfin, dans certaines DRONISEP, la collecte de certaines données auprès des CARIF-OREF s'avère plus complexe par la perte de la compétence obligatoire sur l'apprentissage dans les régions.

Cependant, face à l'enjeu considérable de l'information, chacun fait preuve de bonne volonté, en fonction des ressources assez inégales dans les territoires. Certaines régions n'ont pas encore l'organisation et la ressource humaine pour s'acquitter des nouvelles compétences. Par exemple, l'Île-de-France est en phase de diagnostic et a nommé une préfiguratrice de l'Agence de l'orientation en mai 2021.

Deux exemples d'expérimentation de la mise à disposition des personnels de l'éducation nationale à la région

Dans la région académique de Normandie

L'Agence de l'orientation et des métiers de Normandie a été créée en fusionnant deux directions du conseil régional et la cité des métiers, ce qui a absorbé trois services. C'est un établissement public local inscrit au code général des collectivités territoriales. Le président du conseil d'administration est élu par ledit conseil en son sein et parmi les conseillers régionaux. Des conseillers départementaux font partie du conseil d'administration. Il y a trois membres du rectorat, la rectrice y siège.

¹³⁷ Décret n° 2019-375 du 26 avril 2019 relatif à l'expérimentation de la mise à disposition des régions de fonctionnaires et d'agents de l'État exerçant dans les services et établissements relevant du ministère chargé de l'éducation nationale.

¹³⁸ IGAENR. Conséquences de l'article 10 du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel sur les DRONISEP, *op. cit.*

Le directeur de l'Agence est désigné par le conseil régional de Normandie, sur proposition du président de celui-ci. Il est ensuite nommé par le président du conseil d'administration de l'Agence.

L'Agence est sise à Rouen et dispose d'une annexe à Caen. L'équivalent de dix ETP (personnels éducation nationale) a été mis à disposition : des psychologues, enseignants, directeur délégué aux formations professionnelles et technologiques (DDFPT), conseiller en formation continue à 100 %, appelés coordonnateurs territoriaux. Parmi les items de la fiche de poste sont listées les missions suivantes :

- *« Être l'interlocuteur des chefs d'établissement du second degré (collèges et lycées), y compris de l'enseignement agricole et maritime, pour mettre en œuvre, en coordination avec les équipes éducatives et en cohérence avec le projet d'établissement, les actions d'information et de découverte des métiers et des formations à destination des publics scolaires.*
- *Former des référents des équipes éducatives aux actions et outils d'information et de découverte des métiers et des formations développées par l'agence.*
- *Être l'interlocuteur des établissements d'enseignement supérieur (universités, IUT...) pour les accompagner dans la mise en œuvre d'actions à destination des étudiants. La rédaction de la fiche de poste a été conjointe région/rectorat, ainsi que les recrutements aussi ».*

Ces personnels sont mis à disposition de la région et rémunérés par le rectorat. Ils sont sous l'autorité du directeur de l'agence et basés dans les territoires. Certains sont implantés dans des mairies.

Les IEN IO, directeurs de CIO et les directeurs territoriaux sont pilotés conjointement par la DRAIO et le directeur de l'agence.

Trois objets de travail ont été priorisés : les Cordées de la réussite, la formation, la valorisation de la politique académique sur la voie technologique, pour lesquelles la région sera une aide au regard des secteurs économiques de la région (chimie, éolien, maritime).

Dans la région académique Centre-Val de Loire (académie d'Orléans-Tours)

Le conseil régional a été demandeur de l'expérimentation telle que dit dans l'article 1^{er} du CNR : la région *« peut bénéficier, à titre expérimental et pour une période de trois ans, de la mise à disposition d'agents volontaires des services de l'État, selon des modalités définies par décret »*. Il faut noter, à cet égard, qu'un travail était mené de longue date entre le rectorat et la région sur l'orientation et le décrochage. La première estimation du nombre de postes que le conseil régional souhaitait voir mis à disposition ne pouvait être satisfaite, car supérieure au nombre de directeurs de CIO.

Au total, depuis la rentrée 2020, six personnels – un par département – ont été mis à la disposition du conseil régional et payés par le rectorat : trois ex-directeurs de CIO, deux principaux de collège et un conseiller en formation continue. Ces personnels exercent dans des locaux du conseil régional en qualité d'ingénieurs de l'orientation, fonction nouvelle créée par la collectivité. Ils n'ont pas souhaité une mise à disposition à 1/3 de temps, craignant que la quotité soit dépassée dans les faits. La mise à disposition des six personnels est donc à temps complet.

Cette expérimentation s'articule avec une nouvelle gouvernance académique qui recentre les compétences de l'État sur la pédagogie de l'orientation. L'organisation est structurée par un binôme IEN IO et directeur de CIO départemental, lui-même épaulé par un autre directeur de CIO du département ou un psychologue de l'éducation nationale, sur la base du volontariat. Les CIO d'un même département sont pilotés par le directeur de CIO départemental. Les directeurs de CIO sont positionnés sur l'ingénierie pédagogique en matière d'information et d'orientation. Le directeur de CIO départemental est l'interlocuteur d'un ingénieur de l'orientation de la région. Ce fonctionnement en réseau s'appuie sur un maillage territorial étoffé par trois nouvelles antennes ou nouveaux CIO implantés dans trois lycées dans des bassins qui en étaient dépourvus.

Compte tenu du nombre de psychologues volontaires la première année, trois départements fonctionnent sur ce schéma, il pourra être étendu à la rentrée 2021 à l'ensemble des départements. En effet, le travail réalisé en continu pour rassurer les personnels de l'éducation nationale a suscité de nouvelles candidatures pour assister l'ensemble des directeurs de CIO départementaux et la rectrice entend prolonger l'expérimentation jusqu'à la fin des trois années prévues.

Il n'en demeure pas moins que ces transferts ont demandé beaucoup d'échanges avec les personnels et les organisations syndicales qui s'interrogeaient sur les conditions d'une éventuelle décentralisation à la région. Il a été apporté la garantie que les personnels mis à disposition retrouveraient leur poste à la fin de l'expérimentation. Les trois postes de directeur de CIO ont dû être gelés, ce qui n'est pas sans conséquence sur le mouvement. La rémunération des directeurs de CIO départementaux et des ingénieurs côté région a été alignée sur celle du conseil régional pour trois ans (+ 630 € brut et 20 points de NBI). Les psychologues de l'éducation nationale ont été repositionnés sur leur cœur de métier.

La mission a constaté que la situation reste fragile et il faut sans cesse faire la démonstration de la réelle plus-value de ces personnels mis à disposition. Les ingénieurs de formation « gênent » les personnels de l'éducation nationale, notamment les psychologues. Cela perturbe parfois le travail en commun attendu.

6. De nécessaires changements de posture et de positionnement, mais aussi de formation continue, pour certains personnels

6.1. Du conseiller d'orientation psychologue de 1991 au psychologue de l'éducation nationale de 2017

Depuis la loi d'orientation de 1989, « *le droit au conseil en orientation et à l'information sur les enseignements, sur l'obtention d'une qualification professionnelle sanctionnée dans les conditions définies à l'article L. 115-1 du code du travail et sur les professions fait partie du droit à l'éducation. L'élève élabore son projet d'orientation scolaire et professionnelle avec l'aide de l'établissement et de la communauté éducative, notamment des enseignants et des conseillers d'orientation, qui lui en facilite la réalisation tant en cours de scolarité qu'à l'issue de celle-ci.* »¹³⁹

La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 modifie l'article et introduit une place centrale pour les conseillers d'orientation : « *Les conseillers d'orientation psychologues exerçant dans les établissements d'enseignement du second degré et les centres visés à l'article L. 313-4 sont recrutés dans des conditions définies par décret. Leur formation initiale leur assure une connaissance étendue des filières de formation, du monde économique, de l'entreprise, des dispositifs de qualification, des métiers et des compétences qui sont nécessaires à leur exercice. Ils sont tenus d'actualiser régulièrement leurs connaissances au cours de leur carrière.* »¹⁴⁰

Ce paragraphe reste d'actualité. L'éducation à l'orientation repose, en effet, sur toute la communauté éducative et confère aux psychologues de l'éducation nationale une place précise.

Suite au transfert de l'information aux régions, certains psychologues de l'éducation nationale demeurent en retrait sur le travail de coopération dans le cadre d'actions conduites ou proposées par la région, la crainte de leur transfert à cette dernière restant très présente.

Pourtant, l'évolution de leurs missions est très significative. La circulaire n° 2017-079 du 28 avril 2017 relative aux psychologues de l'éducation nationale précise l'étendue de ces missions tout en soulignant ce que l'institution attend d'eux du fait de leur expertise spécifique : aider à lutter contre les déterminismes sociaux, en utilisant les outils et méthodes de la psychologie pour faire évoluer les représentations et permettre aux élèves de développer des aspirations ambitieuses. La question du transfert de ce corps non enseignant, notamment la partie de ceux qui exercent dans le second degré, vers les collectivités demeure en suspens.

Les psychologues de l'éducation nationale peuvent accompagner les équipes, pour contrer tout ce qui peut réduire les ambitions des élèves. Ils sont aussi des conseillers pour les chefs d'établissement par leur contribution aux analyses des projets et des parcours des élèves pour l'élaboration d'une politique d'établissement.

Une partie des psychologues doit donc se repositionner autrement vis-à-vis des personnels de direction et des professeurs, mais cela ne va pas sans difficulté parfois. Certaines académies ont d'ailleurs mis en place des plans de formation dédiés.

¹³⁹ Extrait de la version de l'article 313-1 du code de l'éducation en vigueur du 21 décembre 1993 au 22 juin 2000.

¹⁴⁰ Extrait de la version de l'article 313-1 du code de l'éducation en vigueur du 26 novembre 2009 au 10 juillet 2013.

Ces évolutions devraient apporter une réelle plus-value avec, d'un côté, l'action d'information de la région sur les métiers et les formations dans le contexte économique régional, et de l'autre, une pédagogie de l'orientation qui lève les déterminismes sociaux.

6.2. Du professeur principal de la circulaire du 21 janvier 1993 à celui de la circulaire du 10 octobre 2018

Le professeur principal est également appelé à jouer un rôle nouveau. Il doit être le garant de la cohérence des interventions des multiples acteurs, dont celles du conseil régional, en matière d'information sur les métiers, de formation et d'orientation dont l'élève va bénéficier.

La circulaire du 10 octobre 2018, relative aux différentes missions du professeur principal dans les collèges et les lycées, explicite les transformations attendues. Ce texte souligne, notamment, leurs missions communes, quel que soit le niveau d'enseignement, et introduit la notion de parcours. L'orientation est mise en exergue alors qu'elle était présentée, parmi d'autres missions, niveau par niveau, dans la circulaire de 1993.

Un équilibre est recherché entre l'orientation et le suivi des acquis, l'évaluation et l'accompagnement. Il n'y a plus de référence au CIO et à l'ONISEP. Le travail collectif dans l'EPL est prescrit, et de nouveaux acteurs sont cités : partenaires, assistants sociaux, infirmiers. L'importance de la formation en inter-catégoriel, et avec les partenaires, y est soulignée : « *La mission d'accompagnement à l'orientation peut faire l'objet de formations dédiées, car elle est transdisciplinaire et nécessite un travail de coordination avec différents partenaires de l'éducation nationale* ».

La bonne articulation des services des collectivités et de l'État dépend de la mise en synergie des acteurs locaux.

L'information sur les études supérieures doit être dispensée dès le collège. En terminale, les attributions des deux professeurs principaux ne diffèrent pas vraiment entre elles, qu'il s'agisse de leurs missions ou de la préparation du conseil de classe.

Il y a un glissement des missions du professeur principal, qui agit maintenant dans un collectif et dans le cadre d'une politique globale d'établissement, avec un rôle accru de coordination. De sa participation à l'organisation de l'information sur les métiers, les professions et les voies de formation, et d'une proposition d'intervention de partenaires au chef d'établissement en 1993, il participe désormais à la mise en œuvre des actions d'information organisées par l'établissement, notamment en lien avec la région, et assure la coordination et le suivi de ces actions pour ses élèves.

Ce positionnement peut s'avérer délicat, certains pouvant voir dans ce rôle une hiérarchie intermédiaire. D'ailleurs, le texte de 2018 n'a pas manqué de précautions. « *Les membres de l'équipe pédagogique contribuent au suivi individuel, à l'information et à l'orientation des élèves du second degré qui leur sont confiés. Dans ce cadre, sans intervenir sur les questions spécifiques relevant des champs disciplinaires des autres membres de l'équipe, le professeur principal fait le lien, pour sa classe, entre tous les personnels qui suivent l'élève : les professeurs, les CPE, les personnels sociaux et de santé, le psychologue de l'éducation nationale et l'équipe de direction. Il est également l'interlocuteur privilégié de la famille.* »

Comparaison des occurrences d'apparition des termes entre les deux circulaires		
	Circulaire du 21 janvier 1993	Circulaire du 10 octobre 2018
Projet personnel	2	2
Insertion	3	1
COP/Psy EN	7	7
Accompagner/accompagnement	0	11
Parcours	0	7

Enseignement supérieur/études supérieures/poursuites d'études	2	10
---	---	----

Ces illustrations tentent, de manière incomplète, de démontrer les transformations à l'œuvre et les changements d'identité professionnelle à opérer, changements largement ralentis par le contexte de la crise sanitaire.

Les personnels de l'éducation nationale n'ayant pas encore une vision claire de leurs missions en matière d'information et d'orientation, ils ne peuvent, de fait, s'inscrire en cohérence et dans une approche complémentaire avec les collectivités territoriales.

Aussi, la mission reprend à son compte la préconisation 11 du rapport thématique annuel 2020 de l'IGÉSR, *L'orientation, de la quatrième au master*¹⁴¹, à savoir : « Définir dans un texte de politique générale les attendus ministériels en matière d'orientation. La coordination des nombreux acteurs censés intervenir auprès des élèves et des étudiants nécessite de préciser ce que les ministères attendent précisément de chacun d'entre eux et à quel projet commun ils contribuent. Bien que ces acteurs puissent se référer à des textes précisant leurs rôles et missions, ces textes en l'état ne font pas système. Or, c'est de l'action du plus grand nombre, en particulier les enseignants, appuyée par celle des professionnels de l'orientation, les psychologues de l'éducation nationale, action par ailleurs convergente avec celle des parents, que l'on peut attendre des avancées significatives en matière d'accompagnement et d'aide à l'orientation. »

6.3. Un grand besoin de formation pour optimiser les actions croisées de l'État et des collectivités

Pour l'ensemble des acteurs de l'information et de l'orientation, une formation spécifique « en continu » pour accompagner les élèves dans leur parcours semble indispensable. Les professeurs doivent intégrer le « parcours Avenir » dans l'enseignement des disciplines et maîtriser des connaissances et des gestes professionnels dédiés pour lutter contre les déterminismes à l'œuvre dans les choix d'orientation.

Vers une mise en place de formations communes État / région

Trois régions interviennent conjointement avec l'État pour la professionnalisation des acteurs de l'orientation au travers des conventions : Grand Est, Normandie, Pays de la Loire. Ainsi, tous les acteurs du SPRO, dont l'éducation nationale fait partie, sont aussi susceptibles d'avoir des formations communes propices à la cohérence et au développement d'une culture commune et à la convergence des différentes représentations de l'orientation. Les exemples de mesures de deux d'entre elles sont donnés ci-après.

Dans la région Pays de la Loire

Mesure 19. Soutenir par des mesures concrètes les enseignants et les professionnels

Permettre aux enseignants de découvrir les entreprises en développant les journées immersion métiers sur le modèle de la journée « Être apprenti aujourd'hui », en déclinant par thème : « Être chef d'entreprise aujourd'hui », « Être restaurateur aujourd'hui », « Être artisan aujourd'hui », etc.

Promouvoir les bonnes pratiques et les innovations en diffusant les initiatives des collèges et des lycées publics et privés.

Développer de nouveaux outils pédagogiques pour aider les enseignants à guider les élèves dans leur progression vers l'autonomie et le choix des métiers.

Permettre aux enseignants et aux professionnels de l'orientation de se former, de bénéficier de conférences de chercheurs, de rencontres ou de débats.

Diffuser des guides pratiques : comment organiser une visite d'entreprise ? Comment présenter tel ou tel métier à des jeunes ? Comment aborder les enjeux de transition numérique et environnementale dans l'entreprise ?

Une plateforme à destination des professionnels de l'orientation intégrera des repères territoriaux, avec un tutoriel pour apprendre à les utiliser, des webinaires et MOOC métiers, une liste des contacts des comités locaux

¹⁴¹ IGÉSR. Rapport thématique annuel 2020, *L'orientation, de la quatrième au master*, op. cit.

éducation entreprise et des référents métiers, des exemples de bonnes pratiques, une liste des actions favorisant l'ambition scolaire, etc.

Ces actions s'inscriront dans une offre de service plus étoffée issue de l'expression des besoins des établissements via un groupe de réflexion mis en place avec les autorités académiques et les représentants des établissements publics et privés.

Dans la région Normandie

En 2020, à l'occasion de la réunion de rentrée des personnels de direction organisée par la rectrice, le directeur de l'Agence régionale de Normandie était présent.

La stratégie académique a été exposée, avec une première action de formation, dans le cadre de ce nouveau partage de compétences, pour les professeurs principaux de 3^e de l'académie et les psychologues de l'éducation nationale, construite en partenariat avec la DRAIO et le CARIF-OREF de Normandie.

La deuxième action sera consacrée aux lycées, pour valoriser la politique académique en faveur de la voie technologique. La région apportera son regard sur des secteurs économiques de la région (chimie, éolien, maritime), et les trois universités de Normandie sont associées.

La première action, « Information métiers et profil de territoires » construite en partenariat État / région

Extrait du courrier du 5 novembre 2020 ayant pour objet une action de formation :

« Normandie : Informations métiers et profils de territoire », adressé à l'attention de mesdames et messieurs les chefs d'établissement, mesdames et messieurs les directeurs de CIO.

L'objectif de ce temps d'information et de formation est de permettre :

- d'identifier les acteurs et leurs missions (Agence, CARIF-OREF, ONISEP, filières économiques, branches professionnelles...);
- d'avoir une meilleure connaissance des métiers et des secteurs d'activité ;
- de connaître le tissu économique normand et son territoire de proximité (BEF) ;
- de se constituer une « boîte à outils » utilisable en classe (Inforizon, voies de formation, Cléor, destination métiers, semaine régionale de l'orientation et des métiers...).

Cette formation à distance et modularisée se déroulera à partir du 25 novembre, pour continuer aux mois de décembre 2020 et janvier 2021.

6.4. Une prise en compte des nouveaux besoins à poursuivre : le plan national de formation

Le plan national de formation (PNF) du ministère de l'éducation nationale donne chaque année les priorités de formation à destination des personnels enseignants et d'encadrement pédagogique ; il envoie aussi pour les services déconcentrés un signal sur ce qui est prioritaire.

Le PNF 2018-2019 prévoyait deux actions de formation en lien avec l'information et l'orientation : « *Rôle des partenariats territoriaux dans le parcours du lycéen de la voie professionnelle* » et « *Continuité du processus d'orientation du collège au lycée* ».

Le PNF 2019-2020 proposait une action de formation sur l'orientation dans le nouveau contexte issu de la loi de 2018 : « *Le pilotage de l'accompagnement à l'orientation dans le cadre du nouveau partage de compétences État/régions - formation des formateurs de personnels de direction* », et une action pour l'obligation de formation pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans « *Formation des responsables des réseaux (FOQUALE)* ». Ces deux formations ont dû être reportées en 2020-2021 en raison de la crise sanitaire.

Le PNF 2021-2022 propose les actions suivantes « *Garantir le parcours de l'élève dans le cadre des familles de métiers en voie professionnelle* » ; « *Accompagner les élèves de la voie professionnelle dans leur parcours scolaire (alternance, différenciation...)* » ; « *Lutter contre les déterminismes à l'œuvre dans les choix d'orientation et ouvrir le champ des possibles* ».

7. Des usagers confrontés à des structures en vis-à-vis qui nuisent à l'accessibilité, la qualité et la cohérence de l'information

7.1. L'exemple des sites Internet

L'ensemble des régions dispose de sites relatifs à l'orientation. Douze collectivités ont choisi Centre Inffo, association sous tutelle du ministère du travail¹⁴², comme maître d'œuvre de ce portail généraliste. Certains renvoient dès la première page à des sites plus spécifiques, par exemple :

- dans les Hauts-de-France : <https://www.prochorientation.fr/> ;
- en Occitanie <https://www.meformerenregion.fr/> ;
- en Île-de-France : <https://www.oriane.info/>.

Ils sont donc facilement accessibles.

En revanche, il est très compliqué, depuis les sites des régions, d'accéder aux sites de l'ONISEP et du CIDJ. Il faut aller chercher en bas de la page d'accueil, parmi plusieurs rubriques, celle intitulée « À propos », peu explicite, puis cliquer sur « partenaires ». On voit alors défiler plusieurs pages présentant les compétences de chacun et un lien vers son site. L'ordre de défilement est alphabétique : APEC, CIDJ, Centre Inffo, CNFPT, Erasmus+, Fonction publique d'État, France Compétences, ONISEP, Pôle emploi, ce qui n'est pas très éclairant.

La recherche de l'information sur les sites académiques n'est pas toujours aisée non plus. Certains affichent directement une rubrique dédiée à l'orientation. Pour d'autres, il faut aller cliquer sur la rubrique « scolarité / études », pour accéder à « orientation et accès à l'enseignement supérieur ».

La lecture de dix-huit sites des collectivités territoriales et des sites-services de l'éducation nationale est assez révélatrice des progrès à réaliser en termes d'horizontalité.

Aucune collectivité territoriale ne renvoie, sur la page d'accueil de son site orientation, vers le site de la région académique. Trois régions (AuRA, Grand Est et Hauts-de-France) mentionnent en première page de leur site que le rectorat de région académique est partenaire. Seule la région Grand Est permet, en cliquant sur ce partenaire, un accès aux sites des trois académies qui la composent. Pour AuRA et Grand Est, dès la première page, le site de l'ONISEP est accessible.

Trois sites de région académique (Hauts-de-France, Île-de-France, La Réunion) renvoient, sur leur page dédiée à l'orientation, vers le site spécifique à l'orientation de la région.

L'Occitanie présente, dans le menu de la page, une sithèque des partenaires qui donne accès au site régional de l'orientation (cf. <https://www.ac-montpellier.fr/sitothèque-123311>).

L'académie de la Martinique présente, sur la page dédiée à l'orientation, le Plan orientation et la collaboration avec la collectivité sans renvoi vers le site de la collectivité.

À la marge, quelques alertes sur la cohérence de l'information ont pu être signalées entre le site académique et le site régional. Dans d'autres cas, la difficulté d'accès à une information de portée générale, européenne et nationale, des formations est pointée, les régions ayant tendance à prioriser l'information portant sur l'offre régionale avec un angle économique régional très affirmé, qui peut accentuer les inégalités territoriales d'accès à l'information.

Enfin, les régions ont massivement abandonné les éditions de brochures papier, à l'exception de la brochure *Guide après la 3^e*. Pour certains acteurs de l'éducation nationale, l'accessibilité de l'information pour les familles les plus éloignées du numérique est un sujet à traiter.

¹⁴² L'adresse de ce site généraliste sur l'orientation dans la région commence par <https://www.orientation-pour-tous.fr/regions>.

7.2. L'exemple des structures d'accueil

Des régions ont implanté des points d'accueil pour le public : maisons de l'orientation, agences de l'orientation, points relais. Cela permet d'avoir une structure identifiée qui doit coordonner tous les acteurs du monde économique désireux de participer à l'information sur les métiers.

Cela met aussi en vis-à-vis deux structures d'accueil sur un même territoire, les CIO et ces points d'accueil dans des locaux de la région, avec le risque de nuire à la compréhension des compétences des uns et des autres et à la cohérence de l'information. Le rapprochement horizontal de ces deux structures est disparate d'un territoire à l'autre. Ainsi, dans une région, en avril 2021, un premier rendez-vous était programmé entre les deux directeurs de ces deux structures (CIO et maison de l'orientation).

7.3. L'absence d'une politique d'orientation robuste continue à desservir les élèves qui en ont le plus besoin

L'absence d'une politique d'orientation construite avec l'ensemble de la communauté éducative et s'appuyant sur les nouvelles possibilités d'action des régions en matière d'information nuit à la formalisation du parcours Avenir. Les actions d'information et d'accompagnement à l'orientation sont ponctuelles et souvent conditionnées à du court terme pour des choix des élèves à l'échéance de l'année scolaire. De ce fait, elles sont plus ou moins cohérentes avec la construction d'un parcours et peinent ainsi à agir sur les déterminants de l'orientation. Les personnels de direction rencontrés expriment un besoin de formation.

Une enquête réalisée pour le CNESCO en 2018 est éloquente :

Extraits de résultats de l'Enquête CREDOC auprès des 18-25 ans pour le CNESCO, septembre 2018¹⁴³

« Le bilan de l'accompagnement de leur orientation, par les jeunes (de 18 à 25 ans), apparaît mitigé. Un jeune sur deux n'est pas satisfait de l'accompagnement de son établissement scolaire au sujet de l'orientation (contre 47 % de satisfaits). Les filles sont moins satisfaites de cet accompagnement (41 % contre 53 % pour les garçons).

Selon les jeunes, les établissements qui ne développent aucune activité liée à l'orientation sont extrêmement minoritaires (15 %). Ainsi, 85 % des jeunes ont participé à au moins une activité en lien avec l'orientation pendant leur scolarité.

Pour échanger sur leur orientation, les jeunes se tournent de façon privilégiée vers leurs parents. 80 % des 18-25 ans ont évoqué la question avec leurs parents, et pour 52 % d'entre eux, leurs parents ont même été leur principal interlocuteur (figure 13). Les enfants de cadres sont les plus nombreux à faire appel principalement à leurs parents à ce sujet (62 % contre 50 % pour les enfants d'ouvriers) ».

Le conseil d'évaluation de l'école, instance créée par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 relative à l'école de la confiance, a arrêté le cadre général de l'évaluation des établissements du second degré. Il repose sur l'articulation étroite et la complémentarité entre la démarche d'auto-évaluation et l'évaluation externe. Cette évaluation systématique des établissements doit couvrir :

- les apprentissages et les parcours des élèves, l'enseignement ;
- la vie et le bien-être de l'élève et le climat scolaire ;
- les acteurs, la stratégie et le fonctionnement de l'établissement ;
- l'établissement dans son environnement institutionnel et partenarial.

On peut donc s'attendre à des améliorations significatives en termes de politique d'information et d'orientation. Les guides d'auto-évaluation du collège et du lycée général et technologique précisent qu'« une attention particulière est portée à l'équité scolaire, qu'elle soit liée au genre, à l'origine sociale et territoriale ou à l'inclusion de tous les élèves, notamment les élèves à besoins particuliers. »¹⁴⁴. Celui du lycée

¹⁴³ CRÉDOC (2018). Quel ressenti des jeunes sur leur parcours d'orientation ? Dans : CNESCO, Conférence de comparaison internationale « Éducation à l'orientation : comment construire un parcours d'orientation tout au long de la scolarité ? ». <http://www.cnesco.fr/fr/education-a-lorientation/au-niveau-des-eleves/>

¹⁴⁴ CEE (2020). Guide d'auto-évaluation, (annexe 1a - collège, annexe 1 b - lycée GT, annexe 1c - lycée professionnel) : <https://www.education.gouv.fr/media/72584/download>

professionnel rajoute une attention au statut des publics accueillis. L'association du monde économique au bénéfice de la découverte des métiers et des pratiques professionnelles est également un point d'observation dans les guides.

Des constats déjà posés dans le rapport thématique annuel 2020 de l'IGÉSR ont à nouveau émergé au cours des entretiens menés par la mission. Le « *parcours Avenir* » est peu formalisé, les horaires dédiés à l'information et à l'orientation (54 h) ne sont pas tracés dans les DHG des établissements. Les acteurs déplorent un manque de temps pour construire et mettre en œuvre les séances d'information et d'orientation, ainsi que pour leur formation. La réforme du lycée s'est faite au détriment de l'accompagnement à l'orientation, précédemment traité dans l'accompagnement personnalisé auquel un horaire était dédié, maintenant absorbé dans les horaires des disciplines. Cela fait d'ailleurs dire à des professeurs de lycée que l'accompagnement personnalisé n'existe plus. Contrairement au lycée, la réforme du collège est antérieure à la loi pour la liberté de choisir son avenir, les collèges sont donc moins sensibilisés aux compétences nouvelles des régions sur l'information et ces dernières doivent s'accorder aussi avec les initiatives des conseils départementaux qui portent également des politiques éducatives dans les collèges.

7.4. L'émergence de pratiques nouvelles nées de la concordance entre la crise sanitaire et la nouvelle répartition des compétences

Les systèmes de visioconférence ont permis aux établissements du supérieur de présenter les formations à leurs lycées partenaires, avec les professeurs, les psychologues et des professionnels sollicités par les conseils régionaux. Des anciens élèves ont pu être conviés depuis n'importe quel endroit pour des temps courts et très appréciés. Par exemple, l'académie d'Orléans-Tours a mis en place ce type de réunions, « *les rendez-vous de l'orientation* », pour les CPGE, les DUT, BUT, BTS, et pour toute formation nouvelle. Cela génère un gain de temps et plus de souplesse, comme l'organisation de séquences d'une heure sur la pause méridienne, mais permet aussi de toucher les élèves et des professeurs à domicile.

En conclusion de cette partie

La succession de lois et de réformes, qui ont touché tant les services des conseils régionaux que ceux de l'État, en matière de compétences, mais aussi en termes de restructuration, n'a sans doute pas facilité la mise en œuvre des politiques ambitieuses qui sont à l'origine de cette accumulation de changements, dans un temps resserré. Ce qui vaut pour les textes ne vaut pas toujours pour le terrain, dans la mesure où les destinataires de ces réformes comme les acteurs de leur mise en œuvre ont besoin de pouvoir inscrire dans un temps long, pour le moins celui de l'expérimentation, la réception et l'appropriation de ces réformes, la pleine compréhension de leur finalité, leur inscription et leur transcription dans une vision intégrée des nouvelles pratiques qu'elles impliquent. Sans cela, il est très difficile d'avoir un impact réel sur les destinataires, en l'occurrence le public scolaire, étudiant et apprenti, et qui soit véritablement à la hauteur des effets escomptés.

Pour l'heure, force est de constater, qu'en matière d'orientation et d'information, ce ne sont sans doute pas les élèves qui en ont le plus besoin du fait de leur origine sociale, leur localisation géographique, leur parcours scolaire, en bref ceux qui ont le plus besoin d'être informés et accompagnés pour imaginer et construire leur avenir, qui tirent bénéfice de ces réformes. À l'inverse, ceux pour qui l'information et l'orientation n'étaient pas vraiment un problème, parce que très tôt identifiées et tracées avec l'appui des parents, continueront à s'orienter selon leur choix.

Par-delà, l'accumulation des réformes, il est à noter aussi « une différence de culture » entre l'État et les régions, qui se teinte parfois de méfiance et d'*a priori* réciproques, voire de concurrence dans la mise en œuvre des actions. Cela ne facilite pas le partage et la bonne articulation des compétences respectives de chacun qui devrait, pour être pleinement efficace, plutôt se penser en termes de complémentarité et de subsidiarité, au service ni d'électeurs, ni de public scolaire, mais tout simplement de bénéficiaires au nom d'engagements et d'une vision partagée, tant pour le développement d'un territoire que de générations de citoyens en construction.

Préconisation n° 3

Engager une réflexion sur les modalités d'une gouvernance nationale relative à l'information et à l'orientation en associant l'ensemble des acteurs (régions de France, MENJS, MESRI, ministères chargés du travail et de l'emploi, partenaires notamment l'ONISEP et l'UNIJ). Il s'agira de venir en appui des instances territoriales déjà installées afin de promouvoir une meilleure articulation entre les politiques territoriales et nationales. Il s'agira également de favoriser les équités territoriales par un échange permanent d'informations et de pratiques inspirantes dans le cadre d'une réflexion commune sur les solutions à mettre en œuvre.

PARTIE 4 : DES POLITIQUES ÉDUCATIVES PARTAGÉES

Sur un plan méthodologique, afin d'être en capacité de mesurer, dans le contexte d'une politique éducative partagée, la nature et l'efficacité de l'articulation, sur ce champ d'intervention, entre l'État et les collectivités, la mission procédera, après un rapide rappel des étapes historiques propres aux dispositifs éducatifs, à un examen de l'origine, du contenu et des modalités de pilotage de quatre dispositifs aujourd'hui en développement dans ce champ d'intervention :

- les PEDT, dernière forme du « contrat éducatif » après les expériences d'aménagement des rythmes de l'élève et de l'enfant, qui donneront lieu à une analyse du cadre, des financements et de l'articulation entre les acteurs ainsi qu'à des illustrations par des projets significatifs ;
- les cités éducatives, créées en 2018 ;
- les territoires éducatifs ruraux, expérimentés à partir de 2020 ;
- les établissements de services, expérimentation mise en place à compter de septembre 2021.

1. Les dispositifs d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant et d'organisation d'activités péri- et extrascolaire : des loisirs dirigés de 1937 aux PEDT de 2014

Les premières initiatives d'ouverture de l'école et leur évolution ont été prises sur une impulsion du ministère de la jeunesse et des sports.

La question des rythmes de vie et de l'aménagement du temps scolaire de l'enfant n'est pas nouvelle. Selon les travaux de sociologues et d'historiens¹⁴⁵, cette problématique qui oscille entre ces deux tendances existe déjà avant la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, les « *loisirs dirigés* » de Jean Zay en 1937 sont à replacer dans la volonté du ministre de l'éducation nationale du Front populaire de promouvoir les loisirs et l'Éducation nouvelle dans l'école, mais également dans un ensemble de réflexions bien plus anciennes autour du surmenage scolaire, dans lesquels les médecins, les psychologues, les pédagogues, pour ne citer qu'eux, ont été forts actifs dès le dernier tiers du XIX^e siècle.

Dans cet esprit, la notion de « tiers-temps pédagogique » qui voit le jour après 1968 dans l'objectif de consacrer du temps à des activités éducatives, culturelles et surtout physiques et sportives à hauteur de 10 % du temps scolaire donnera progressivement la possibilité aux enseignants de proposer d'autres activités que celles prescrites dans les programmes.

Le ministère chargé de la jeunesse et des sports sera concerné, sur ce champ, à double titre :

- d'une part, parce que l'éducation physique est fort active sur ces questions ; on rappellera que les professeurs d'éducation physique et sportive, formés dans les unités universitaires dites « UREPS » ou dans les centres régionaux d'éducation physique et sportive (CREPS) ont été gérés administrativement par les services de la jeunesse et des sports jusqu'en 1981 ;

¹⁴⁵ Francis Lebon, Maud Simonet (2017). Des petites heures par-ci par-là : quand la réforme des rythmes scolaires réorganise le temps des professionnels de l'éducation. Actes de la recherche en sciences sociales, n° 220, p. 4 à 25.

- d'autre part, en raison du rôle primordial des sociétés d'éducation populaire et de jeunesse, laïques ou confessionnelles, dans l'organisation de loisirs éducatifs culturels en dehors de l'école au bénéfice des enfants.

1.1. De nouvelles compétences ont été prises en compte par les exécutifs locaux après 1981 : réussite scolaire, rythme de vie de l'enfant et de l'élève, ouverture culturelle

L'alternance politique survenue lors des élections présidentielle et législatives de 1981 a marqué un tournant significatif en donnant la parole à des acteurs depuis longtemps persuadés que les journées scolaires étaient trop longues pour les élèves du primaire et que l'instruction ne passait pas seulement par des savoirs académiques mais aussi par une éducation non formelle et des savoir-être. Ainsi, les associations de parents d'élèves, les mouvements d'éducation populaire proches du nouveau gouvernement comme des élus locaux avaient milité pour que les rythmes scolaires soient réorganisés dans leur temporalité et que des activités diversifiées puissent compléter les enseignements scolaires. Cette démarche militante a été également étayée et soutenue par des études¹⁴⁶ issues de cercles universitaires, notamment par des scientifiques tels que Alain Reinberg, François Testu ou encore, le plus connu, Hubert Montagner, qui ont affirmé la nécessité de prendre en compte les données de la chronobiologie, de reconnaître les influences de l'environnement, des conditions de vie, des rythmes sociaux dans l'organisation de la journée scolaire. Ces arguments ont convaincu le gouvernement d'ouvrir les portes de l'école à des intervenants du monde de « l'éducation non formelle », du sport ou de la culture, afin qu'ils y proposent des activités complémentaires de l'école et aident à structurer une journée scolaire en tenant compte de la capacité d'attention des enfants selon les moments de la journée.

C'est dans ce contexte qu'a pris naissance une politique d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant, qui nécessitait une coopération constructive entre les ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse et des sports. Certaines dispositions du titre I (1° de l'article 4) de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984, dite « loi Avice », relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, prises à l'initiative du ministère de la jeunesse et des sports, vont ouvrir la possibilité, à la demande de l'équipe des maîtres, d'utiliser des intervenants extérieurs agréés. Cette loi va permettre de proposer des modifications dans l'organisation du temps scolaire et générer indirectement l'entrée des collectivités territoriales, notamment des communes, dans la sphère éducative pour contribuer à l'intégration, à l'école, d'activités périscolaires.

Le premier texte qui constitue concrètement le fondement de la coopération entre le ministère de l'éducation nationale et celui de la jeunesse et des sports est la circulaire du 13 décembre 1984 connue sous le nom de circulaire Chevènement-Calmat de 1984¹⁴⁷ relative à l'aménagement du temps scolaire (ATS) et qui sera principalement appliquée dans le premier degré. Ainsi se mettent en place des liaisons entre l'école, les communes qui sont concernées par leur compétence sur le bâti scolaire et leur statut d'employeur des agents de service, et les partenaires éducatifs locaux, notamment les associations d'éducation populaire depuis longtemps engagées dans l'organisation d'activités éducatives en dehors de l'école.

Cette circulaire préconise un aménagement des horaires des enseignements au primaire pour permettre le développement de projets entre les écoles et les partenaires éducatifs proposant des activités sportives et culturelles pendant le temps scolaire et extrascolaire. C'est la ville de Vénissieux, dans la banlieue de l'Est lyonnais, qui sera, sous le regard des scientifiques, le terrain d'expérimentation privilégié de cette politique d'aménagement du temps de l'enfant. L'installation d'une organisation éducative nouvelle était donc portée par une collectivité avant d'être généralisée. Durant l'année scolaire 1985-1986, 200 000 enfants, regroupés dans 800 projets aidés par l'État à hauteur de 14 millions de francs bénéficient de cette initiative. En 1986-1987, ce sont 300 000 enfants qui sont intégrés dans 1 200 projets.

¹⁴⁶ Hubert Montagner (2009). Les rythmes majeurs de l'enfant. Informations sociales, n° 153.

François Testu (1990). Chronopsychologie et rythmes scolaires. Collectif in Revue française de psychologie, n° 93.

Marie-Josèphe Chalamel, René Clarisse, Francis Lévi, Bernard Laumont, François Testu, Yvan Touitou (2001). Rythmes de l'enfant : de l'horloge biologique aux rythmes scolaires. INSERM.

¹⁴⁷ Annie Lambert-Milon, Martine Gustin-Fall, Comité d'histoire des ministères de la jeunesse et des sports. CHMJS.

Dix ans après la promulgation de la loi d'orientation du 10 juillet 1989 qui donne un cadre réglementaire aux initiatives d'aménagement des rythmes de vie des enfants paraît la circulaire dite « Jospin-Bambuck-Lang » du 18 mai 1990. Elle préconise la mise en place de projets locaux articulés avec les projets d'écoles au moyen d'une extension des contrats d'aménagement du temps de l'enfant (CATE) signés par les communes au profit de projets éducatifs concernant l'ensemble de la cité. Le décret du 6 septembre 1990, modifié par celui du 22 avril 1991¹⁴⁸ va encore introduire plus de souplesse dans la démarche en permettant aux inspecteurs d'académie de modifier le calendrier scolaire tout en respectant un volume horaire égal pour tous et la journée scolaire de six heures au maximum.

1.2. Le socle des politiques éducatives partenariales dans le premier degré, le projet éducatif de territoire (PEDT)

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 va installer un nouvel équilibre. Au-delà des questions de rythmes scolaires, elle pose la problématique évoquée ci-dessus de la nature et de la gouvernance des projets éducatifs aux contenus co-construits par les collectivités, les parents d'élèves, les associations ou encore la branche famille de la sécurité sociale (CNAF). Cette instance nationale est déjà financeur des accueils de mineurs au travers de la politique gouvernementale de l'enfance qui, dans son volet consacré aux « rythmes scolaires », ajoute une demi-journée de classe à la semaine de cours et ainsi modifie l'organisation fondée sur 4 jours depuis 2008, sous l'égide du ministre Xavier Darcos.

Cette nouvelle loi de 2013 perturbe les collectivités territoriales et crée des tensions avec l'État ainsi qu'avec certaines associations partenaires de l'école. Elle oblige les collectivités, qui avaient organisé les activités extra et périscolaires dans le cadre de leurs compétences décentralisées (adaptation des transports d'élèves aux horaires d'activités, restauration, présence des personnels...) à adapter à nouveau leur organisation à la nouvelle structuration du temps scolaire.

L'organisation actuelle se fonde sur le décret 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires, précisé ensuite par le décret n° 2013-707 du 2 août 2013 portant sur le projet éducatif de territoire (PEDT) complété par la circulaire n° 2014-184 du 19 décembre 2014. Cette instruction fixe les modalités d'organisation des PEDT dont l'initiative est confiée aux collectivités qui devront signer des conventions avec l'État, les caisses d'allocations familiales et les différents partenaires impliqués. La circulaire du 19 décembre 2014 précise que « *le projet éducatif territorial (PEDT) formalise une démarche permettant aux communes et aux EPCI volontaires de proposer à chaque enfant un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école, organisant ainsi, dans le respect des compétences de chacun, la complémentarité des temps éducatifs.* »

Le décret du 24 janvier 2013 pose en effet les bases de l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires en faisant évoluer l'organisation de la semaine d'école de 4 jours à 4,5 jours avec l'introduction d'une demi-journée d'enseignement le mercredi matin (ou à titre dérogatoire le samedi matin), permettant ainsi de raccourcir les journées complètes de 45 minutes, le temps libéré pouvant être consacré à des activités de « découverte »¹⁴⁹.

1.3. La structure des PEDT

Le cadre réglementaire établi sur la base des textes rappelés ci-dessus va effectivement structurer le dispositif PEDT en matière de contenus pédagogiques, de rythmes, de modalités de financement et de méthode de pilotage. Des fiches techniques vont d'ailleurs être conçues en 2015-2016 pour informer les

¹⁴⁸ Décrets n° 90-788 du 6 septembre 1990 et n° 91-383 du 22 avril 1991, relatifs à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.

¹⁴⁹ Depuis 2008, le temps scolaire des enfants était réparti sur 4 journées d'enseignement, soit 144 jours de cours environ par an (contre une moyenne de 187 dans les pays de l'OCDE). Cette organisation du temps scolaire allait naturellement de pair avec une concentration des heures d'enseignement sur la journée. Cette intensité des journées scolaires a été décriée par les spécialistes, la fatigue générée nuisant à la qualité de l'apprentissage.

Le gouvernement a donc fait le choix au cours de l'année 2012 de lancer une concertation sur l'organisation du temps scolaire à l'école primaire et sur son adéquation avec le respect du rythme de l'enfant. Un décret relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires a ainsi été publié le 24 janvier 2013.

candidats aux PEDT et leur donner les clés de l'organisation de leur projet. La mise en place des groupes d'appui départementaux (GAD) consistera un outil plutôt efficace de concertation entre l'État, les collectivités, les usagers et les financeurs.

Le cadre a, depuis, évolué et notamment sur le plan financier. En effet, durant les trois premières années, l'État, à savoir la DGESCO et la DJEPVA, disposait de crédits dans le cadre d'un fonds de soutien au développement des activités périscolaires se montant à un apport de 40 € par élève et par an pour les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU), à la dotation de solidarité rurale (DSR) ou situées dans le DOM. Des aides à l'emploi de jeunes animateurs, à l'investissement pouvaient également être envisagées ainsi que des apports en subventions aux clubs sportifs impliqués au moyen du centre national de développement du sport¹⁵⁰ recevant des ressources affectées par la loi de finances, ressources issues des taxations sur les jeux et loteries et les droits de retransmission des manifestations sportives perçues par les fédérations sportives. En complément, les caisses d'allocations familiales pouvaient participer financièrement dans le cadre de trois interventions en faveur du développement des accueils de mineurs déclarés :

- l'aide spécifique rythmes éducatifs (ASRE) pour les nouvelles heures périscolaires dégagées par la réforme ;
- la prestation de service (barème quotient familial) aux organisateurs d'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) ;
- l'aide à l'accessibilité des enfants en situation de handicap à ces activités.

1.4. Le rapport de la Cour des comptes de septembre 2018 : un focus sur l'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires

1.4.1. Le constat du rôle prééminent des collectivités locales dans le domaine périscolaire

Dans son rapport de septembre 2018 portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics¹⁵¹, la Cour des comptes procède à un examen de la dépense des collectivités territoriales. Pour les communes, il est consacré à la mise en œuvre de leurs compétences scolaires et périscolaires et aborde aussi bien les questions du bâti scolaire, de la restauration, du transport d'élèves, qui sont des compétences décentralisées en 1983, que la gestion des personnels techniciens et ouvriers de service transférés en 2004, et l'implication plus récente des collectivités dans la construction des dispositifs éducatifs et notamment les PEDT depuis la loi de 2013.

La Cour indique que les communes occupent désormais « *un rôle devenu majeur dans le domaine périscolaire* » et développe ainsi :

« (...) La compétence périscolaire des communes consiste à offrir des activités qui se déroulent hors temps scolaire dans le but de faciliter la scolarisation. Son exercice est limité aux temps avant et après l'école, et à la pause méridienne. Il porte sur le transport scolaire, l'organisation de la pause méridienne, la restauration scolaire et les activités périscolaires. En dehors de ce cadre, la prise en charge des enfants relève de l'extrascolaire. Le Gouvernement vient d'annoncer son intention que les activités du mercredi seraient dorénavant considérées comme faisant partie du périscolaire et aidées en tant que tel, même pour les communes qui ont décidé de rythmes scolaires prévoyant l'absence d'école le mercredi.

À l'initiative des communes et en l'absence d'obligation législative et réglementaire, ces services constituent des dépenses facultatives. L'évolution de la demande sociale, marquée par la hausse du taux d'activité des femmes, a toutefois créé des besoins nouveaux qui ont conduit à généraliser l'offre périscolaire, facteur d'attractivité des communes. Les temps périscolaires du matin, du midi et du soir sont ainsi largement fréquentés : en 2016 comme en 2014, 76 % des enfants ont été pris en charge, dont la moitié de façon régulière.

¹⁵⁰ CNDS : établissement public supprimé en 2019 et dont les ressources ont été dévolues à l'Agence nationale du sport.

¹⁵¹ Cour des comptes (2018). L'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires, *op. cit.*

Après les avoir longtemps encouragées, l'État a cherché, dans le prolongement de la réforme des rythmes scolaires de 2013, à enrichir et généraliser les activités périscolaires. Elles sont de plus en plus perçues comme des compléments éducatifs favorisant l'égal accès à la culture et au sport, et non plus seulement comme des modes de garde. »

Sur le plan budgétaire, la Cour indique que les dépenses d'éducation s'élevaient en France à 150 Mds€ en 2016, dont 43,3 Mds€, soit 29 %, consacrés au premier degré. Le bloc communal est le second financeur après l'État. Ses dépenses représentent 12,3 % de la dépense totale et 37 % de celle en faveur du premier degré. Les compétences scolaire et périscolaire, auxquelles les communes et les intercommunalités consacrent en moyenne 15 % de leur budget, constituent donc un enjeu financier important pour ces collectivités.

L'analyse effectuée par la Cour des comptes conclut à une préconisation de développement d'une articulation entre l'État et les communes que les magistrats précisent en ajoutant :

« Des gains d'efficacité et d'efficience dans l'exercice des compétences peuvent venir d'une meilleure coordination entre les services de l'État et les communes pour les missions qu'elles assurent en son nom et l'élaboration de la carte scolaire. Ce processus est d'autant plus important que la rationalisation du réseau des écoles doit se poursuivre. Il doit s'inscrire dans une stratégie éducative mieux articulée et dotée d'un pilotage renforcé (...) ».

1.4.2. Des difficultés dans le déploiement du dispositif apparaissent en 2017

Une évaluation nationale des PEDT, commandée par la DJEPVA au cabinet du groupe ENEIS en 2017 et conduite sur la base d'un échantillon, permet d'obtenir des informations à la fois quantitatives et qualitatives sur le dispositif¹⁵². Il ressort des éléments quantitatifs recueillis auprès des 3 850 réponses fournies par les 7 553 communes interrogées que le PEDT est, en 2017-2018, le dispositif éducatif le plus diffusé sur l'ensemble du territoire :

- 37,8 % des 3 850 communes ayant répondu sont signataires d'un PEDT, soit 1 455 ;
- pour 52,2 % des collectivités, le PEDT est le premier dispositif éducatif formalisé ;
- ce chiffre atteint 85 % lorsqu'il s'agit des collectivités de moins 1 000 habitants.

La forte dynamique constatée autour de la mutualisation se caractérise par un bilan contrasté :

- 13 % des PEDT sont pluri ou intercommunaux et 40 % des communes signataires d'un PEDT le sont dans un cadre pluri ou intercommunal ; 60 % des communes signataires d'un PEDT sont seules signataires de leur PEDT ;
- dans 51 % des cas, on juge que la mutualisation du PEDT présente des avantages incontestables.

Les modalités de pilotage favorisent la participation de toute la communauté éducative :

- dans 70 % des cas, un coordonnateur PEDT a été désigné par les collectivités ;
- la démarche d'élaboration du PEDT a donné lieu à la création d'un comité de pilotage dans 87 % des cas ;
- pour plus de 70 % des collectivités, le PEDT a permis de renforcer les liens avec ses partenaires éducatifs ;
- les familles ont très largement été consultées sur la nouvelle organisation des rythmes scolaires (89,7 %) et le contenu des activités périscolaires (79 %).

Sur l'appréciation qualitative, il ressort qu'une attention réelle a été portée à la qualification des intervenants :

- il s'agit de formations volontaires de type BAFA/BAFD dans 74,5 % des cas ;
- ces formations ont largement bénéficié aux ATSEM qui sont mobilisées pour animer des temps périscolaires dans 78,6 % des PEDT, notamment en milieu rural ;

¹⁵² Le rapport cité a été élaboré pour le compte du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports par les cabinets Éducation & Territoires et le groupe ENEIS en 2017.

- pour 61,4 % des PEDT, des formations ont été mises en place pour les intervenants périscolaires.

Un effort significatif a été fait en termes de diversification et d'accessibilité de l'offre périscolaire. Globalement, le rapport conclut en constatant que :

« (...) le PEDT illustre la montée en puissance du temps périscolaire dans les politiques éducatives locales et permet l'émergence d'une logique de projet périscolaire global.

Le développement d'une logique périscolaire globale se perçoit déjà au travers de la prise en compte des différents temps périscolaires dans le PEDT. Pour seulement 24 % des collectivités, le PEDT se limite au temps des NAP. Il s'agit principalement de collectivités qui ne disposaient d'aucun dispositif éducatif formalisé avant le PEDT (70 %), ce qui traduit une montée en puissance progressive des ambitions formulées par les collectivités locales. Ainsi, près de 73 % des collectivités ont pris en compte les TAP/NAP mais également d'autres temps (périscolaire et/ou extrascolaire et/ou scolaire), avec une forte prédominance du temps périscolaire. Cela signe l'émergence d'une logique de projet périscolaire global qui a pu être facilitée par la requalification du temps extrascolaire du mercredi en temps périscolaire. »

1.5. La question de la plus-value des activités périscolaires des projets éducatifs dans la réussite éducative : un sujet sensible toujours en suspens

Ainsi que le constate clairement un rapport de l'IGEN établi à la demande de la ministre déléguée à l'enseignement scolaire en 2000¹⁵³, se développe le projet d'un investissement plus large du ministère de l'éducation nationale dans le processus éducatif jusque-là fortement porté par le ministère de la jeunesse et des sports depuis 1984.

Ce rapport présente un état exhaustif des textes réglementaires qui ont été publiés au cours de la décennie 1990. Ces textes visent à installer davantage de cohérence entre les deux entités ministérielles que sont le ministère de l'éducation nationale et celui chargé de la jeunesse et des sports, et à améliorer l'articulation entre des acteurs qui se multiplient¹⁵⁴. Sur le fond, il s'agit aussi de trouver quelle complémentarité doit être réalisée entre le projet d'école et un projet éducatif ouvert sur d'autres types d'apprentissages.

Les conclusions de la circulaire interministérielle cosignée par les ministres chargés de l'éducation nationale, de la culture et de la communication, de la jeunesse et des sports et de la ville, relative aux contrats éducatifs locaux (CEL) du 9 juillet 1998 qui définit les objectifs de ces nouveaux contrats sont assez significatives de l'évolution en cours. Elles indiquent que *« l'aménagement des temps et des activités de l'enfant constitue un enjeu de société important. Les principes et les objectifs énoncés dans cette circulaire traduisent la volonté du gouvernement de promouvoir la réussite et l'épanouissement des enfants et des jeunes, en particulier des plus défavorisés d'entre eux et de franchir une étape supplémentaire dans la cohérence de l'action publique »*¹⁵⁵.

Si le rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale de 2000 a constaté l'intérêt croissant de ce type de politique éducative « croisée » entre l'école, les collectivités et les associations, il préconise néanmoins, de façon forte, la réaffirmation et la mise en pratique d'un cadre général prescripteur national.

Par ailleurs, des rapports universitaires portant sur cette question n'apportent pas non plus de réelle réponse et suivent un angle souvent assez restreint.

¹⁵³ Yves Bottin, Michel Delaunay, Sonia Henrich (2000). L'aménagement des rythmes scolaires à l'école primaire (rapport n° 2000-01). IGEN, saisine par la ministre déléguée chargée de l'enseignement scolaire (Ségolène Royal) le 8 septembre 1999 : analyse des effets sur les interactions dans l'environnement scolaire et le tissu social.

¹⁵⁴ C'est notamment le cas pour les collectivités qui pilotent les « contrats bleus » (1986-1888) initiés par le ministre de la jeunesse et des sports, Christian Bergelin.

¹⁵⁵ Circulaire interministérielle n° 98-144 du 9 juillet 1998 relative à la mise en place du contrat éducatif local.

Un rapport d'évaluation du dispositif de modification des rythmes scolaires et des nouvelles activités périscolaires produit par un laboratoire interuniversitaire¹⁵⁶ s'interroge sur les apports de cette introduction d'activités périscolaires dans le quotidien des enfants.

« (...) Notre objectif est d'étudier les différences de perception des nouvelles activités périscolaires (NAP) selon le sexe des élèves, et notamment celles concernant la réussite. Pour ce faire, nous nous appuyons sur le socle commun de connaissances, de compétences et de culture entré en vigueur en 2016, dont l'objectif est de permettre aux enfants d'atteindre le niveau minimum de connaissances et de compétences, contribuant ainsi à leur formation (...). »

Ciblé très directement sur la problématique de l'efficacité des nouvelles activités périscolaires en termes de réussite scolaire, le rapport, dont la présente mission a identifié ci-après quelques constats et préconisations, concède néanmoins que le travail d'évaluation reste prudent dans ses conclusions et considère qu'il doit être poursuivi.

« (...) Concernant le réinvestissement en classe des connaissances et compétences acquises en NAP (Nouvelles activités périscolaires), deux tiers des élèves déclarent apprendre en NAP des connaissances utiles en classe, la moitié dit y réutiliser des outils et des techniques d'expression orale. Par ailleurs, trois quarts des élèves estiment apprendre des règles de conduite durant les NAP qui leur sont utiles en classe. Enfin, trois quarts des élèves disent apprendre, en NAP, le partage et l'aide réinvestis en classe. Ils disent également, très majoritairement, apprendre en NAP et réinvestir en classe le respect des autres. Il est à souligner que la variable « contexte de l'école » est un élément à retenir : les élèves scolarisés dans des contextes favorisés déclarent être en mesure de réinvestir dans les temps de classe les connaissances et compétences acquises en NAP (...) »

« (...) D'une part, nous soulignons l'importance de donner les moyens et la possibilité aux intervenant(e)s de pouvoir réguler et travailler les relations entre enfants au sein des NAP. Nous soulignons également la nécessité de former les intervenant(e)s à ces questions, en faisant appel, par exemple, à des formateurs/formatrices spécialistes de la dynamique de groupe.

D'autre part, il s'avérerait pertinent d'inventer et de développer de nouveaux modes de communication régulière entre les différents intervenant(e)s, le personnel enseignant et les familles. Ces acteurs de l'éducation pourraient alors, ensemble mais tout en respectant leur propre territoire d'action, centrer leurs relations et prendre des décisions concernant l'enfant dans sa globalité, en tenant compte de sa vie personnelle, de ses processus d'apprentissages et des savoirs acquis, et pourraient partager ainsi leur autorité éducative dans l'intérêt et la réussite de l'enfant-élève. (...) » Source : rapport cité.

Pour mieux comprendre l'embarras qui transparaît dans les approches universitaires, et qui repose sur une défiance de l'univers académique face au monde de l'éducation populaire ou « non formelle » pour reprendre un vocable anglo-saxon en vigueur dans les instances européennes, les rapporteurs citeront, pour éclairer le débat qui fondamentalement existe depuis des décennies entre deux mondes à la fois proches et distants, quelques définitions incluses dans un texte rédigé par des chargés d'études de l'INJEP¹⁵⁷ à propos de l'éducation populaire :

« L'éducation populaire en France relève à la fois d'un idéal d'émancipation et de pratiques associatives de formation du citoyen ancrées dans des cadres collectifs. Difficile à définir et dater précisément, elle trouve ses origines dans un long mouvement de réflexion et d'expérimentation autour de l'éducation, du rapport sur l'instruction publique de Condorcet (1792) en passant par la création de la Ligue de l'enseignement (1866), des premières

¹⁵⁶ Véronique Barthélémy, Benoît Dejaiffe et Gaëlle Espinosa (2017). Rapport d'évaluation du dispositif de modification des rythmes scolaires. Évaluation des nouvelles activités périscolaires (NAP) à Nancy : quels effets sur la réussite des enfants ? Universités de Lorraine et de Nanterre.

¹⁵⁷ Emmanuel Porte (2019). L'éducation populaire en France. Fiches repères INJEP, n° 44.
www.injep.fr/injep/wp-content/uploads/2019/05/FR44_educ_pop.pdf

universités populaires (1890-1910), des Scouts de France (1920) ou par le Front populaire (1936) ».

Ces constats représentent autant d'interrogations qui conduisent à s'interroger sur la multiplication des politiques éducatives, sur leur format, leur fonctionnement et pilotage, ainsi que sur leur efficacité formatrice.

1.6. Les PEDT : un parcours de développement que le contexte institutionnel et budgétaire n'a pas rendu linéaire

1.6.1. Un quart des communes concernées par un PEDT en 2021

Les données issues d'une extraction du logiciel ENRYSCO, relevant des services statistiques des directions DGESCO / DJEPVA en date du 4 mai 2021, alimentées par les déclarations des DSDEN, ne répertorient que 3 421 PEDT concernant les 5 838 communes qui ont été reconduits depuis 2018 pour une, deux ou trois années.

À ce jour, 3 021 PEDT sont formellement valides (conventions en cours sur 2021) pour 5 301 communes sur les 21 500 communes disposant d'une école publique. 3 396 des communes avec PEDT ont plus de 2 000 habitants, 68 plus de 50 000 habitants.

L'analyse de ces chiffres met en lumière les trois enseignements suivants :

- la baisse continue du nombre de PEDT depuis 2018 (retour à 4 jours) semble se ralentir comme si le nombre des communes déterminées à poursuivre la démarche était arrivé à son plancher. Les communes de moyenne ou grande taille qui ont tendance à se détourner des PEDT sont assez souvent situées dans l'ouest de la France ;
- le nombre de communes ayant un PEDT correspond au nombre de communes avec un « Plan mercredi ». Cependant, du fait que chaque dispositif est enregistré sur un logiciel indépendant qui rend les croisements de fichiers impossibles, l'administration centrale est dans l'incapacité de confirmer précisément cette concomitance des deux dispositifs sur les territoires ;
- les PEDT tendent à devenir plus mono communaux que pluri communaux. Les communes les plus rurales qui s'inscrivaient souvent dans un PEDT intercommunal ont renoncé plus que les autres à la démarche ;
- comme l'année 2017 le laissait envisager, le retour à la semaine de 4 jours (et, mécaniquement, la suppression du fonds de soutien aux communes faisant ce choix d'organisation du temps scolaire) s'est traduit par une chute brutale du nombre de PEDT et une centration de ces derniers sur des communes de taille conséquente (celles restées à 4,5 jours dont Paris). Le « Plan mercredi » (qui suppose la signature d'un PEDT) a certainement limité la baisse des PEDT mais n'a pas suffi à endiguer efficacement le mouvement de non-reconduction. Les relances du « Plan mercredi » et plus largement des PEDT préconisées par le conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) seront peut-être un moyen efficace pour stabiliser cet outil porteur de politiques partenariales déjà abouties.

1.6.2. La « démarche PEDT » ralentie par un manque de budget

Ce ralentissement des créations de PEDT, vérifié par les données ci-dessus, s'explique en partie par les évolutions budgétaires opérées par l'État qui, progressivement, s'est désengagé au profit des collectivités ; dans la circulaire qui organise les PEDT, celles-ci sont bien désignées comme les initiateurs des conventions.

Aujourd'hui, le fonds de soutien de l'État ne s'applique plus qu'au Plan mercredi, à condition que ce dispositif soit adossé à un PEDT ; ce principe est repris par la CNAF pour ce sujet spécifique. Toutefois, la CNAF maintient, voire renforce, ses interventions financières sur les politiques de l'enfance et de la jeunesse.

La lecture du document relatif au programme 163 du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports portant sur l'exécution des crédits de ce programme en 2020 et la programmation pour 2021 montre une baisse de 20,57 M€ du montant des CP entre la projection 2021 et l'exécuté 2020.

Cette baisse s'applique notamment à l'action 2 en faveur de la jeunesse et l'éducation populaire, et plus particulièrement de la sous-action « loisirs éducatifs » qui comprend le « Plan mercredi », adossé aux PEDT. Le budget passe en effet de 50,7 M€ à 3,5 M€ (soit une baisse de – 47,2 M€). Parallèlement, on observe une montée en puissance des crédits de la Caisse nationale d'allocation familiale (CNAF), des collectivités et de l'Agence des territoires (ANCT), pour certaines actions, les « colos apprenantes » notamment.

La consultation du contenu de la convention d'objectif et de gestion de la CNAF (COG) confirme les orientations volontaristes de la branche famille de la sécurité sociale en matière de politique de l'enfance affirmant une méthode de parcours éducatif, mise en place dans le cadre de conventions territoriales globales (CTG) en liaison avec les collectivités (EPCI et conseils départementaux), qui s'articulent avec les schémas départementaux des services aux familles déjà développées par les caisses d'allocations familiales¹⁵⁸.

« (...) La Convention territoriale globale (CTG) est une démarche qui vise à mettre les ressources de la CAF, tant financières que d'ingénierie, au service d'un projet de territoire afin de délivrer une offre de services complète, innovante et de qualité aux familles. Tous les champs d'intervention de la CAF peuvent être mobilisés : petite enfance, enfance, jeunesse, parentalité, animation de la vie sociale, accès aux droits, logement, handicap, etc. (...) Elle engage la Branche à définir une stratégie au sein de chaque CAF pour tendre, dans un souci d'équité, vers une couverture totale des territoires par une CTG. À l'occasion de ce déploiement, la CTG devient ainsi le contrat d'engagements politiques entre les collectivités locales et les CAF, pour maintenir et développer les services aux familles (...) ».

Cet extrait de la circulaire est particulièrement éclairant sur la présence centrale de la CNAF dans le soutien à cette politique éducative et de son choix d'adopter une approche « globale » de la politique de la petite enfance et de l'enfance – qui représente un budget de 3 Mds€ – complétée par la création récente de la « prestation de service Jeunes »¹⁵⁹ en faveur des jeunes adultes que la branche famille entend développer dans le cadre d'un partenariat avec les collectivités territoriales.

1.7. Deux exemples de PEDT : Libourne en Gironde et le département de la Manche

1.7.1. Libourne

Afin d'illustrer la réalité des PEDT, et notamment la place de la collectivité dans cette démarche éducative mais aussi celle de la CAF, la mission présente ici, de façon schématique, la réalité de l'offre éducative périscolaire proposée, ainsi que son évolution vers un renforcement de l'articulation entre les acteurs et les usagers par la commune de Libourne avec des éléments fournis par la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN).

Commune sous-préfecture de la Gironde de 24 500 habitants, sise dans une agglomération intra-départementale de 36 600 habitants (la communauté d'agglomération du Libournais – CALI), Libourne met en place, pour la période 2021-2025, une troisième version de son projet éducatif de territoire (PEDT) (sources de la DSDEN).

Le périmètre d'action du PEDT de Libourne :

- six écoles maternelles ;
- cinq écoles élémentaires ;
- deux écoles primaires ;
- deux écoles primaires privées ;
- onze accueils de loisirs sans hébergement (ALSH) municipaux (sept accueils périscolaires déclarés auprès du SDJES de la Gironde, trois clubs découverte du mercredi matin (Plan mercredi), une école municipale des sports ;

¹⁵⁸ Circulaire CNAF n° 2020-001 du 16 janvier 2020 relative au déploiement des Conventions territoriales globales (CTG) et des nouvelles modalités de financement en remplacement des Contrats enfance jeunesse (CEJ) mémo dans une lettre info.

¹⁵⁹ Circulaire CNAF 2020- 002 du 15 janvier 2020 : création de la prestation de service jeunes (Ps Jeunes).

- deux structures CLAS (services d’animation éducative périscolaire des quartiers Peyronneau/Peyregourde et Garderose) ;
- une association « Savoir partagé » qui intervient sur deux écoles ;
- un conseil municipal enfant (cycle 3 : 35 représentants écoles-collèges).

La gouvernance du PEDT est assurée par les membres de son COPIL dont la mission est de valider ses travaux et de certifier conclusions et préconisations : les directions éducation, culture et sport – ville de Libourne (élus et techniciens) et au titre de l’inspection de circonscription Libourne 1 (l’inspecteur de l’éducation nationale et le conseiller pédagogique de circonscription [CPC]), la CAF de la Gironde, le DSDEN.

Le COPIL a été élargi avec l’intégration des coordinations « enfance et jeunesse » de la CALI.

Les financements s’établissement comme suit :

- dépenses : 541 000 € ;
 - financement des structures périscolaires : coût global 2020 > 522 280 €,
 - fonctionnement du dispositif CLAS, clubs découverte et soutien aux actions PEDT : 19 000 €.
- recettes hors participation des familles : 216 000 € dont 202 000 € de la CAF ;
 - depuis le retour à une semaine scolaire de 4 jours, fin du fonds de soutien relatif au PEDT (– 100 000 €, mais participation aux structures du mercredi matin, via la CAF – Plan mercredi : 7 800 €),
 - 7 000 € de subvention pour le dispositif CLAS,
 - 202 000 € pris en charge par la CAF pour les structures périscolaires (remis en question avec la nouvelle CTG),
 - collectivité : 305 480 €.

Le futur PEDT 2021-2025 créera une passerelle plus formelle avec les collèges et lycées de la ville, par le biais de l’accréditation ÉRASMUS+. Il s’inscrit, dans la logique de travail conduite autour de l’Observatoire de la réussite du Libournais associant les acteurs et porteurs de projet, l’implication des parents, la place des clubs sportifs et des structures culturelles locales.

1.7.2. Une démarche transversale, éducative et sociale, largement portée par les établissements de coopération intercommunale : le PESL de la Manche

Par courrier daté du 29 décembre 2017, le préfet de la Manche a appelé l’attention du ministre de l’éducation nationale sur une démarche innovante mise en place dans le département, le PESL ou projet éducatif et social local.

Le préfet explique que, suite à la réforme des rythmes scolaires de 2014, 98 % des communes manchoises ont souscrit un projet éducatif de territoire et que fortes de cette expérience, elles entendent, avec le concours des acteurs locaux et notamment ceux de l’État et des caisses d’allocations familiales, élaborer désormais un dispositif au périmètre élargi aux questions sociales : le PESL.¹⁶⁰

Une dynamique territoriale partenariale entre l’État, le conseil départemental, la caisse d’allocation familiale, la mutualité sociale agricole et les communes et établissement public de coopération intercommunale s’est installée pour établir un diagnostic des besoins, construire un cadre de conventionnement et une méthode de gouvernance en appui avec les instances de délibération des collectivités.

Dès le début, les partenaires associatifs et notamment les FRANCAS ont également été associés à la démarche.

¹⁶⁰ Lettre du préfet de la Manche au ministre de l’éducation nationale en date du 29 décembre 2017.

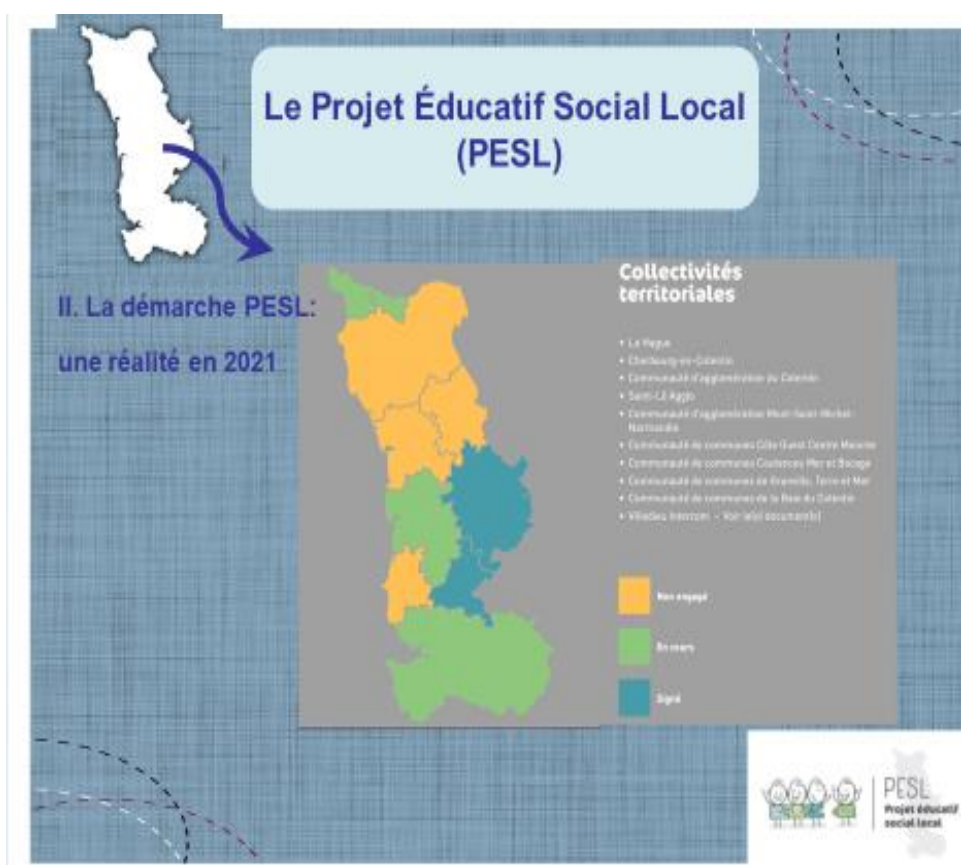
Ces travaux ont donné lieu à un document technique permettant d'informer précisément les acteurs mais aussi les usagers des objectifs, du contenu et des procédures : le guide d'accompagnement territorial du PESL¹⁶¹.

¹⁶¹ Le guide du PESL : <https://www.pesl-manche.fr/>

Le tableau ci-dessous¹⁶² indique le nombre de conventions PEDT ayant été signées et complétées par des plans mercredi.

Intercommunalités	Nombre de dossiers PEDT	Nombre de Plans mercredi
CA du Cotentin	16 (23 communes/82 écoles)	18
CA du Mont-Saint-Michel	20 (24 communes/37 écoles)	16
CA Saint-Lô Agglo	6 (10 communes/14 écoles)	2
CC Villedieu	9 (12 communes/14 écoles)	3
CC Coutances-Mer-et-Bocage	1 (35 communes/39 écoles)	7
CC Côte Ouest Centre Manche	3 (15 communes/16 écoles)	7
CC Baie du Cotentin	2 (2 communes/5 écoles)	1
CC Granville Terre et mer	8 (8 communes/12 écoles)	4
	65 (129 communes dont les communes nouvelles/219 écoles)	58
Conventionnement précédent	75 (146 communes/268 écoles)	61

La carte ci-dessous indique les PESL signés (en bleu), en cours de signature (en vert) et non encore engagés (en jaune) :



¹⁶² Sources fournies par la DSDEN de la Manche en 2021.

La mission a pu participer à deux réunions de travail :

- une présentation de la démarche par le président de l'intercommunalité de Villedieu-les-Poêles, en présence d'une ancienne vice-présidente, en charge du PESL et de sa mise en place, du vice-président chargé de l'éducation, de la jeunesse, du PESL et du sport ainsi que du coordonnateur du PESL ;
- un COPIL PESL de la Manche réunissant le SG de la préfecture, le conseil départemental, la CAF, la MSA, l'ARS, la DSDEN (SDJES), un IEN de la circonscription de Saint-Lô sud, un chargé de mission coordination au pôle ressources départemental.

La mission a pu ainsi appréhender concrètement la réalité du PESL de la Manche, en mesurer l'ambition et la robustesse dans ses modes de fonctionnement et prendre connaissance de la réalité d'un partenariat efficace et innovant. Des éléments chiffrés ont également permis de mettre en lumière les apports conséquents des caisses d'allocations familiales et de la MSA dans ce dispositif.

La mission a aussi pu constater que la mutualisation des moyens des différents partenaires permet de répondre à des besoins à la fois sociaux, éducatifs, culturels ; ceux-ci sont repérés dans une démarche de diagnostic préalable dans des bassins de vie différenciés. Cette méthodologie fait école et de nouvelles conventions sont en cours de préparation. Par ailleurs, l'organisation de la concertation et des instances de pilotage est apparue efficace.



Le récapitulatif des financements montre l'attention portée au pilotage. Il s'agit d'un financement d'action sociale de la CAF pour la démarche PESL dans le cadre des conventions territoriales globales avec les collectivités locales, ainsi qu'au titre des coordinations départementales et du pilotage local et de l'offre de service développée dans les territoires engagés au titre du contrat enfance jeunesse signé entre la CAF et le département et du schéma départemental des services aux familles.

Tableau 1 : coût du pilotage d'un PESL

Coordination départementale/PRD		Montant/an		
Coordination PESL/CEMÉA		35 000 €		
Coordination Petite enfance/FRANCAS		35 000 €		
Coordination Jeunesse/Ligue de l'enseignement		30 000 €		
Coordination Parentalité/UDAF		60 000 €		
Territoire	Montant des prestations de service ordinaires 2019	Montant des prestations de service enfance jeunesse 2019		Total
		Accueil	Pilotage	
Commune de Cherbourg-en-Cotentin	5 383 590,25 €	1 617 909,57 €	46 213,99 €	7 247 713,81 €
Commune de La Hague	432 325,74 €	159 489,82 €	35 016,96 €	626 832,52 €
CA Saint-Lô agglomération	2 266 583,05 €	727 039,88 €	124 285,23 €	3 117 908,16 €
CA Mont-Saint-Michel Normandie	2 059 606,02 €	1 090 386,48 €	194 984,47 €	3 344 976,97 €
Villedieu Intercom	125 167,61 €	144 497,18 €	28 030,35 €	297 695,14 €
Coordination inclusion – handicap/PEP		30 000 €		
Coordination Présence éducative sur Internet/PDN		50 000 €		
Observatoire départemental		14 000 €		
TOTAL		254 000 €		

Pour compléter, la MSA Côtes Normandes a indiqué à la mission les montants de sa contribution au titre des coordinations départementales :

- coordination jeunesse : 3 000 € ;
- observatoire départemental : 2 500 € ;
- actions territoriales spécifiques PESL : 5 800 €.

Au titre de la prestation de service CEJ 2019 sur les territoires engagés en démarche PESL :

- Communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie : 102 408,71 € ;
- Communauté d'agglomération Saint-Lô aggro : 84 482,35 € ;
- Villedieu Intercom : 17 252,75 €.

Ces éléments d'information, certes non exhaustifs, mais riches et concrets, ont permis à la mission d'illustrer, par une action de terrain, une des grandes tendances de l'évolution des attentes des usagers en matière d'intervention éducative, que résume le tableau ci-dessous :

Tableau 2

Territoire	Montant des prestations de service ordinaires 2019	Montant des prestations de service enfance jeunesse 2019		Total
		Accueil	Pilotage	
Commune de Cherbourg-en-Cotentin	5 383 590,25 €	1 617 909,57 €	46 213,99 €	7 247 713,81 €
Commune de La Hague	432 325,74 €	159 489,82 €	35 016,96 €	626 832,52 €
CA Saint-Lô agglomération	2 266 583,05 €	727 039,88 €	124 285,23 €	3 117 908,16 €
CA Mont-Saint-Michel Normandie	2 059 606,02 €	1 090 386,48 €	194 984,47 €	3 344 976,97 €
Villedieu Intercom	125 167,61 €	144 497,18 €	28 030,35 €	297 695,14 €

Figure 3



En conclusion de ce paragraphe

Il est flagrant de constater que l'idée, bien illustrée par le dispositif PESL mis en place dans le département de la Manche, recueille de nombreux avis favorables et paraît répondre à une attente sociale envers les décideurs politiques et administratifs compétents. Par ailleurs, l'initiative donnée aux collectivités d'implanter un PEDT et de participer activement à sa gouvernance a été appréciée, mais quelque peu freinée par le retrait partiel des aides de l'État.

L'approche éducative, mais aussi très largement ciblée sur une politique sociale de jeunesse comme c'est le cas dans le département de la Manche, peut-elle répondre à l'objectif affiché par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de travailler à une continuité éducative qui réussisse à articuler de façon efficace et pertinente pour les territoires les apports académiques avec une offre périscolaire culturelle sportive ou sociale ? Pour y répondre, un travail commun entre l'éducation nationale, les collectivités territoriales et tous les autres partenaires engagés constitue, selon la mission, une étape incontournable à prendre en compte pour progresser.

1.8. Les cités éducatives, un outil partenarial global dans le champ des politiques de la ville

Les cités éducatives jettent les bases d'un nouveau mode d'action publique fondé sur une collaboration (une nouvelle alliance éducative) horizontale (sans leader officiel) entre des acteurs issus de collectivités et de différents services de l'État. L'objectif principal est de rendre l'action publique plus efficace dans des quartiers réputés difficiles : les quartiers prioritaires de la ville (QPV), qui bénéficient, plan après plan, de financements importants, mais sans que les résultats soient toujours au rendez-vous. Exemple de co-construction d'une politique éducative, cette démarche répond à la question de l'articulation par le dialogue préalable entre les différentes parties prenantes.

1.8.1. Les cités éducatives, une mesure phare de la politique de la ville

La démarche des cités éducatives est présentée dans le rapport *Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale* remis par Jean-Louis Borloo au président de la République le 26 avril 2018. Elle s'inspire d'une expérimentation mise en œuvre à Grigny depuis 2017. L'objectif principal est de favoriser la réussite éducative dans les QPV¹⁶³ par un meilleur environnement scolaire et un meilleur encadrement hors temps scolaire. Cette mesure est devenue un axe prioritaire de la « *mobilisation nationale pour les habitants des quartiers* » adoptée en conseil des ministres le 18 juillet 2018.

Cette démarche s'inscrit dans un domaine et un champ déjà très denses en matière d'action publique. Elle complète les autres actions lancées au bénéfice des jeunes : dédoublement des classes de CP et CE1 en REP et REP+, 30 000 offres de stages pour les collégiens en REP+. Les programmes sont en effet nombreux en matière d'éducation avec le projet éducatif local (PEL), le projet éducatif de territoire (PEDT), les programmes de réussite éducative (PRE) ou les Cordées de la réussite. De nombreux programmes sont également mis en œuvre au titre de la politique de la ville avec le programme éducation et petite enfance, la « Grande équipe de la réussite républicaine » (GERR), le programme « Lien social et image des quartiers », le soutien à la vie associative et la médiation sociale, « Microfolies », 1 000 € par place de crèche, stages de 3^e, parrainage, programme de 1 000 adultes-relais, création de centres sociaux et de maisons de santé, illettrisme, etc.

Il est en outre demandé qu'une « *attention particulière [soit] apportée à la convergence de la "cité éducative" avec les moyens du programme national de renouvellement urbain, de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ainsi que le plan d'investissement dans les compétences (PIC)* ».

Dans la stratégie gouvernementale, les cités éducatives¹⁶⁴ doivent constituer un « *label d'excellence* » en fédérant « *tous les acteurs de l'éducation scolaire et périscolaire, dans les territoires qui en ont le plus besoin et où seront concentrés les moyens publics* » pour « *intensifier les prises en charge éducatives des enfants à*

¹⁶³ Pour identifier les quartiers prioritaires, le critère unique retenu est la part de la population ayant un revenu inférieur à 11 250 € par an. 1 514 quartiers situés dans 859 communes sont désormais identifiés QPV. Source : https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/quartiers-de-la-politique-de-la-ville#scroll-nav_4

¹⁶⁴ <https://www.education.gouv.fr/les-cites-educatives-un-label-d-excellence-5093>

partir de 3 ans et des jeunes jusqu'à 25 ans, avant, pendant, autour et après le cadre scolaire ». Elles s'organisent autour « *d'une grande alliance des acteurs éducatifs travaillant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville : services de l'État, des collectivités, associations, habitants* ».

Lancé au printemps 2019, ce programme comprend trois vagues de labellisations : une première vague de 80 premières cités a été publiée en novembre 2019, suivie d'une seconde vague de 46 en janvier 2021. Une dernière vague de 74 projets devrait clore ce programme pour aboutir aux 200 cités annoncées pour 2022 par le Premier ministre le 29 janvier 2021, lors du comité interministériel des villes.

Cette action est pilotée conjointement par le ministère délégué chargé de la ville et par le secrétariat d'État à l'éducation prioritaire rattaché au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Il est doté d'une enveloppe budgétaire de 230 M€ pour la période 2019-2022.

1.8.2. Un mode d'action original

Cette action, présentée comme une « *nouvelle démarche de l'action publique* » et non un nouveau dispositif, vise en effet à s'appuyer sur les dispositifs et moyens existants afin de les rendre plus efficaces grâce à une meilleure coordination des acteurs. L'objectif reprend l'intention générale de la politique de la ville. Il s'agit de lutter contre les logiques de ségrégation et de décrochage scolaires dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il s'adresse aux jeunes de 0 à 25 ans, soit 525 000 jeunes s'agissant des 80 premières cités labellisées. Mais il s'écarte des politiques traditionnelles, en silo, pour rechercher dans l'action collective les synergies propres à une plus grande efficacité.

Défini comme un « *programme national d'appui aux dynamiques locales de coopération éducative dans les quartiers à faible mixité sociale* », il consiste à déployer une stratégie éducative ambitieuse et à développer un écosystème de coopération entre tous les acteurs éducatifs, qu'ils proviennent des milieux scolaire, périscolaire ou extrascolaire, des services déconcentrés de l'État ou des collectivités locales. L'objectif spécifique de cette nouvelle alliance éducative est de faciliter l'exercice convergent des responsabilités éducatives des familles, des enseignants, des autres membres de la communauté éducative, des agents des collectivités territoriales, des acteurs sociaux, et plus largement de tous les adultes concernés. En plaçant l'école au cœur de l'action publique, la démarche des cités éducatives se veut un outil au service de l'articulation et de la complémentarité des actions éducatives en vue d'une plus grande efficacité en faveur de la jeunesse de ces quartiers prioritaires.

Chaque cité éducative doit poursuivre trois objectifs :

- conforter le rôle de l'école ;
- promouvoir la continuité éducative ;
- ouvrir les champs du possible.

L'innovation majeure de la démarche des cités éducatives réside en tout premier lieu dans sa gouvernance tant aux niveaux national que local.

Une coordination nationale composée de représentants des deux ministères de tutelle anime le réseau des cités éducatives. Avec des moyens humains issus de la DGESCO d'une part, et de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) d'autre part, c'est une organisation administrative sans véritable statut qui impulse, coordonne, appuie, organise des rencontres ou des formations pour les acteurs de terrain des cités éducatives.

Elle peut s'appuyer sur les travaux du Comité national d'orientation et d'évaluation des cités éducatives (CNOE) qui rassemble des experts du monde éducatif, du monde associatif et des collectivités locales, qui a pour mission d'éclairer le programme des cités éducatives et de faire des recommandations aux pouvoirs publics : « *accompagner l'expérimentation des 80 cités éducatives, faire des recommandations sur les objectifs et l'économie générale de la démarche, prendre appui sur les expériences de terrain, valoriser les actions exemplaires et les partenaires impliqués. Il veille particulièrement aux travaux d'évaluation du programme, au niveau national et local* ».

Au niveau local, l'impulsion politique est donnée conjointement par le préfet du département, le DASEN représentant le recteur d'académie et le maire de la commune concernée. Une troïka opérationnelle

composée d'un représentant du préfet, d'un principal de collège « chef de file » et d'un cadre de haut niveau pour la collectivité territoriale prend les décisions stratégiques et valide les plans d'action. Aucun leader ni chef de file n'est identifié *a priori*. Ce mode de gouvernance partagée qui exclut par principe une organisation hiérarchique est le moteur de la démarche des cités éducatives et une de ses trois finalités (coopération des parties prenantes, mise en cohérence des politiques publiques et élaboration d'une stratégie éducative ambitieuse). Cette gouvernance est généralement complétée par un chef de projet opérationnel chargé d'animer au quotidien les équipes.

1.8.3. Au-delà du changement de paradigme, une révolution culturelle en devenir

Cette nouvelle approche de l'action publique bouscule fortement les pratiques habituelles en plaçant comme préalable à l'action la coopération entre services déconcentrés de l'État et au moins une collectivité territoriale, sans identification d'un leader officiel. Elle accorde également une place importante, voire prioritaire, aux initiatives locales, en promouvant une démarche ascendante.

Certes l'impulsion vient du gouvernement, notamment sous la forme d'un financement, et est relayée dans les territoires par les services déconcentrés que sont les préfetures ou les DSDEN. Mais là s'arrête la comparaison avec les politiques descendantes traditionnelles.

Le cadre normatif et réglementaire lui-même, contrairement à d'autres politiques éducatives, est peu fourni :

- circulaire n° 6057/SG du Premier ministre du 22 janvier 2019 relative à la mise en œuvre de la mobilisation nationale pour les habitants des quartiers ;
- instruction du gouvernement du 13 février 2019 relative au déploiement territorial du programme interministériel et partenarial des cités éducatives ;
- instruction du gouvernement du 13 novembre 2020 relative à l'extension territoriale du programme interministériel et partenarial des cités éducatives.

S'y ajoute un vade-mecum publié par l'ANCT, texte non prescriptif, qui n'est ni une circulaire, ni un arrêté, ni un décret. Ensemble de recommandations, il comprend notamment un référentiel qualifié d'indicatif en vue de la labellisation.

Le point de départ de cette alliance éducative est la réalisation d'un diagnostic partagé du territoire. Rassemblés avec un même objectif, les acteurs du système scolaire, périscolaire et extrascolaire, doivent mettre en commun toutes les informations disponibles permettant d'identifier les besoins des jeunes et de leurs familles. Vont donc collaborer dès le démarrage du processus de labellisation des représentants de la préfecture (ceux notamment chargés du déploiement des autres programmes de la politique de la ville), de l'éducation nationale et de la (ou des) collectivité(s) locale(s) concernée(s), généralement la commune. Ce diagnostic permet ensuite l'élaboration d'une stratégie commune, articulée autour d'objectifs et de plans d'action. Chaque acteur, dans le respect des compétences qui lui sont propres, va donc contribuer à la mise en œuvre d'une politique éducative homogène, cohérente.

Mais cette démarche nécessite un engagement et très certainement un coût initial de transaction nettement plus élevés qu'une politique déployée dans les formes traditionnelles, d'un centre unique (un ministère) vers les territoires. Elle requiert du temps, de l'énergie et la capacité à faire des concessions pour chaque partie prenante, qui doit accepter l'idée d'une remise en cause de ses pratiques professionnelles habituelles pour s'inscrire dans une démarche collaborative. C'est donc bien une nouvelle approche de l'action publique, une nouvelle culture qui est en filigrane suggérée.

Notamment pour les membres de l'éducation nationale habitués à se référer à un cadre national précis et strict, la contrepartie de l'objectif « conforter la place de l'école » en la plaçant au cœur du dispositif, à savoir l'ouverture aux parents, aux associations, aux éducateurs dans la co-construction d'un projet éducatif, ne relève pas d'une évidence.

Écouter et parfois prendre en compte l'avis de représentants des collectivités locales, intégrer les éducateurs dans une réflexion systémique, non seulement conduit à modifier certaines pratiques professionnelles, mais pour certains, semble heurter les valeurs et peut conduire à la crainte d'une remise en cause de l'identité culturelle.

L'analyse des réactions syndicales à l'annonce de la mesure en atteste.¹⁶⁵

1.9. Les territoires éducatifs ruraux : une expérimentation de politique éducative adaptée au contexte rural

Un rapport intitulé *Mission Territoires et réussite*, établi par Ariane Azéma (IGÉSR) et Pierre Mathiot, fait part de quatre constats qui invitent à s'intéresser aux territoires ruraux de la même façon qu'aux zones urbaines, et propose un scénario original de réforme visant à conforter l'éducation prioritaire tout en développant des politiques territoriales adaptées à la diversité des besoins régionaux et locaux :

- un bilan limité des résultats et outils de la politique d'éducation prioritaire ;
- des politiques scolaires rurales parcellaires ;
- des inégalités territoriales en forte évolution ;
- l'absence de stratégie territoriale ministérielle.

Sur la base de ces analyses et préconisations, le ministère de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports lance une expérimentation dont la communication ministérielle présente ainsi le sens et la méthode :

« Parce que les territoires ruraux ou éloignés ne constituent pas un ensemble homogène, la réponse du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports aux défis de l'École rurale ne peut être que co-élaborée localement entre les services de l'État et les collectivités territoriales, concertée avec l'ensemble de la communauté éducative et adaptée au contexte de chaque territoire.

C'est tout le sens de ce nouveau programme des Territoires éducatifs ruraux qui, dans le prolongement des réformes engagées, doit permettre de constituer un réseau de coopérations autour de l'École comme point d'ancrage territorial, au service d'un projet éducatif porteur d'ambition pour les élèves et leurs familles et vecteur de rayonnement pour le territoire lui-même.

Dans le cadre d'une démarche contractuelle entre l'État et les collectivités, les Territoires éducatifs ruraux doivent en définitive traduire de manière concrète la participation de l'École au projet d'aménagement et de développement des territoires.

Dès le mois de janvier, 23 territoires cibles seront sélectionnés par les recteurs dans trois académies pilotes – les académies de Normandie, d'Amiens et de Nancy-Metz – afin d'expérimenter ces nouveaux Territoires éducatifs ruraux avec les collectivités volontaires. L'expérience de ces 23 territoires préfigurateurs permettra d'envisager après concertation une éventuelle généralisation à l'ensemble du territoire national à horizon de la rentrée 2021. »

Jean-Michel Blanquer, Nathalie Élimas

La présente mission ne dispose aujourd'hui que de données restreintes relatives aux vingt-trois projets expérimentaux, mais le schéma ci-dessous¹⁶⁶ illustre bien que ce nouveau dispositif, fortement ancré dans une logique de partenariat territorial élargi, s'inscrit résolument, comme les PEDT ou les cités éducatives, dans une approche éducative globale et un réseau de coopération dont les objectifs sont pluriels, à la fois éducatif, civique, économique, d'insertion sociale et professionnelle.

¹⁶⁵ Sources : <https://www.education.gouv.fr/80-territoires-laureats-du-label-cites-educatives-pour-faire-des-quartiers-defavorises-des-lieux-de-7445>

<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/cites-educatives-76>

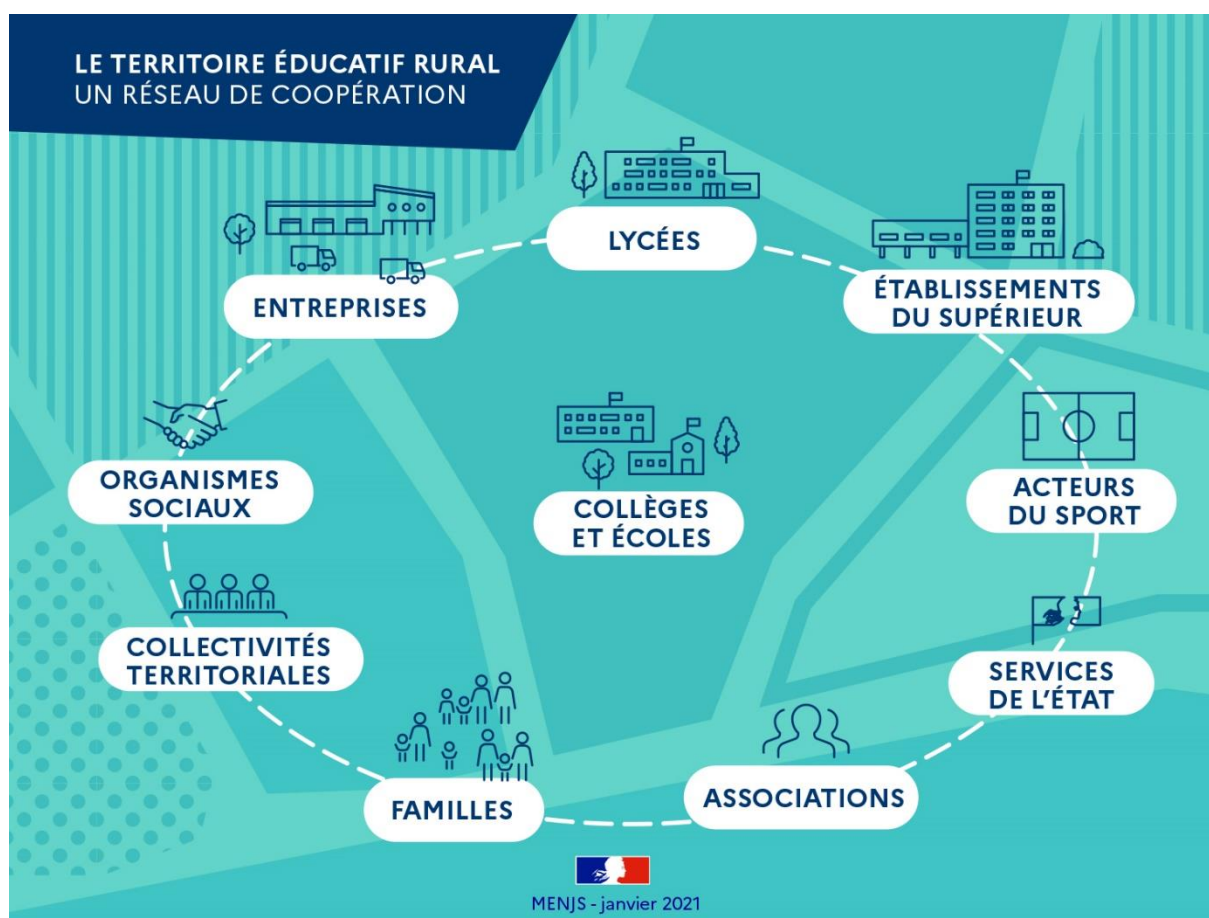
<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/33-mdeu-supplementaires-pour-la-relance-et-la-vie-quotidienne-dans-les-quartiers-prioritaires-400>

<https://www.citeseducatives.fr/sites/default/files/Annexe%204.%20Avis%20CNOE.pdf>

https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-05/vade-mecum_-_les_cites_educatives.pdf

¹⁶⁶ Sources : comité de pilotage du PESL intercommunalité de Villedieu-les-Poêles.

Figure 4



1.10. Les établissements de service

Enfin, à ces trois dispositifs, on peut aussi ajouter un quatrième programme, celui des « établissements de service »¹⁶⁷ qui, en s'appuyant sur des établissements scolaires de l'enseignement secondaire, fait le pari que les collèges et les lycées, renforcés dans leur qualité, mieux insérés dans le tissu économique local, peuvent constituer un lieu disposant d'une offre de services plus large apportée à la population. Ils peuvent aussi être un levier de développement de l'emploi et de l'activité. Une seule illustration partielle apporte une information sur un projet expérimental d'établissement de service, sis dans l'académie de Nancy-Metz :

Le projet d'établissement de service du lycée polyvalent Condorcet de Schoeneck en Moselle

Établissement de service

Présentation du projet du lycée Condorcet de Schoeneck (57) (communiqué officiel MENJS)

Les résultats de l'appel à manifestation d'intérêt « établissements de service », qui a mobilisé vingt projets, a donné le lycée Condorcet de Schoeneck premier lauréat du concours et ainsi cet établissement disposera d'une aide financière pour développer son projet centré sur l'inclusion numérique et l'accès aux droits des usagers par les outils numériques.

Concrètement, l'établissement permettra de faciliter les démarches administratives des familles sur des temps dédiés, de sensibiliser les jeunes au bon usage d'Internet, mais aussi de mettre en œuvre des formations en vue d'une certification au numérique telle que PIX.

Les ateliers de coparentalité seront aussi organisés avec les familles et les élèves, notamment en vue de les accompagner à l'utilisation des logiciels de vie scolaire.

¹⁶⁷ Appel à manifestation d'intérêt « Établissements de services ». PIA, Action territoires d'innovation pédagogique (TIP).

Une aide à l'orientation sera également apportée aux jeunes qui le souhaitent et des programmes de sensibilisation des jeunes et des demandeurs d'emploi à l'entrepreneuriat seront prévus. À moyen terme, une programmation culturelle en lien avec le projet «MICRO FOLIES» est également envisagée avec, par exemple, la mise en place d'un musée numérique qui donnera accès à une offre culturelle à distance.

En conclusion de cette partie

La mission se pose la question des véritables différenciation et complémentarité qui vont s'opérer entre ces quatre formules de projets éducatifs, soutenues par des financements variables. Les rapporteurs s'interrogent aussi sur l'efficacité et l'efficacités, à court et moyen termes de ces politiques. Leur impact sur les territoires nécessite *a minima* qu'elles bénéficient d'une pérennité pluriannuelle afin de se déployer de façon satisfaisante pour permettre leur évaluation. Toutes ces initiatives sont destinées à stimuler chez les jeunes l'envie d'apprendre, de se former, de se cultiver, dans un environnement connu et sécurisé permettant d'envisager une insertion dans le tissu économique local. Cet appui sur le maillage de bâtiments publics susceptibles d'héberger de nouveaux services au profit de l'ensemble de la population est aussi une modalité innovante d'aménagement du territoire proposée conjointement par l'État et les collectivités.

2. La place du mouvement associatif dans les politiques éducatives : illustration et constats généraux

2.1. L'action de la fédération nationale des FRANCAS

Pour illustrer l'évolution des modes de construction et de pilotage des politiques éducatives périscolaires, la mission a analysé la nature de l'engagement d'une association d'éducation populaire et de jeunesse, par ailleurs agréée au titre des associations complémentaires de l'école, les FRANCAS.

Le rappel de l'origine de ce mouvement d'éducation populaire s'appuie sur le rapport de l'inspection générale de la jeunesse et des sports n° 2017 M.22¹⁶⁸ de la mission de contrôle de la Fédération nationale des FRANCAS (janvier 2018). Dans son propos introductif, il retrace les grandes lignes de l'historique de cette fédération.

Historique de la fédération des FRANCAS

C'est durant la Deuxième Guerre mondiale, dans un contexte très difficile pour les enfants et les jeunes, que vont naître les Franches et francs camarades (FFC). Soucieux de la santé, de l'éducation des enfants, des fondements pédagogiques d'une éducation émancipatrice mis à mal par le régime de Vichy, des pédagogues vont décider d'agir en créant officiellement les FFC en novembre 1944. Ce sont essentiellement des instituteurs qui, en prenant pour appui logistique les écoles normales, vont être les chevilles ouvrières du mouvement. Sa structuration sera, dans un premier temps, départementalisée avec un responsable à la tête de chaque entité. Il disposera pour cela d'une aide forte de l'État par la mise à disposition d'enseignants. L'aide de l'État en ressources humaines et financières sera maintenue, mais la forte dépendance à ce dernier conduira les FFC, devenus les FRANCAS, à s'adapter en permanence aux différents contextes politico-économiques et aux conséquences des fluctuations des aides. Encore de nos jours, les FRANCAS sont fortement marqués par leur origine, leur histoire et les valeurs fondatrices de leur mouvement.

Source : mission de contrôle de la fédération nationale des FRANCAS-IGJS, 2017

En complément du rappel synthétique des fondements de cette fédération, la déléguée générale souligne que le projet initial du mouvement, partagé avec la Ligue de l'enseignement, les Éclaireurs et éclaireuses de France (EEDF) ainsi qu'avec des syndicats enseignants, était de faire émerger un mouvement éducatif destiné à construire une place pour l'enfant dans la société en passant par sa prise en charge en dehors de l'école.

Pour ce faire, et dès les années 1950, les FRANCAS ont cherché des collaborations avec des collectivités pour ouvrir des accueils de loisirs (centres aérés, centres de loisirs sans hébergements [CLSH], centres de loisirs

¹⁶⁸ <https://www.vie-publique.fr/rapport/37633-mission-de-contrôle-de-la-fédération-nationale-des-francas>

associés à l'école [CLAE]), jusqu'à la période des années 1980 au cours de laquelle est posée la question des rythmes de vie de l'enfant et de l'élève dans sa globalité (ARVEJ).

La déléguée précise également la méthode de la fédération nationale qui consiste, sur la base des décisions prises en congrès, à confier aux associations départementales et locales qu'elle fédère, via les unions régionales, l'organisation, la gestion et l'animation de l'offre éducative, en proximité avec les collectivités et les caisses d'allocations familiales locales, dans le cadre des schémas départementaux de l'enfance et de la famille.

Cet ensemble d'opérateurs concerne ainsi 1,7 million d'enfants sur le territoire.

Fort de son implantation, la fédération des FRANCAS affiche un réel intérêt et un engagement certain dans la construction de projets éducatifs locaux adaptés aux besoins des territoires qui articulent concrètement l'école et le temps périscolaire, et ne considèrent pas seulement les associations comme des prestataires.

Pour les FRANCAS, l'éducation est une compétence partagée devant donner lieu à des projets locaux qui, selon eux, devraient s'inscrire dans un cadre national et reposer sur quatre piliers :

- un pilotage État / collectivité solide ;
- la participation des citoyens, dont les parents et les jeunes ;
- la formation des partenaires à la méthode et aux attendus de l'exercice ;
- un appui aux partenaires qui puisse s'inscrire dans une continuité raisonnable pour la réussite des projets.

Les FRANCAS font en effet le constat que si la loi du 8 juillet 2013 portant sur la refondation de l'école de la République avait bien le projet de faire de la jeunesse et de l'éducation la priorité de la nation, et a instauré un modèle de projet éducatif de territoire (PEDT) en invitant à revenir à une semaine scolaire de 4,5 jours, les dérogations successives à ce nouveau calendrier scolaire ont fragilisé les initiatives locales, voire stoppé des initiatives engagées pour articuler les temps scolaires, périscolaires ou extrascolaires, sans que le « Plan mercredi », mesure corrective, n'ait enrayé la décroissance des PEDT.

2.2. Éléments relatifs au rôle et au poids économique des associations

Le focus réalisé sur une association d'éducation populaire, particulièrement engagée depuis des décennies sur l'enjeu éducatif, pourrait laisser penser aux acteurs non convaincus par l'apport des activités périscolaires dans la réussite des élèves que les associations usent des financements déployés sur des dispositifs éducatifs « hors temps scolaire » pour sauvegarder leurs moyens de fonctionnement, voire leur existence.

Ces positions, portées au débat, peuvent être confrontées à différents éléments, les uns du ressort de l'économie, les autres de constats sociologiques et historiques.

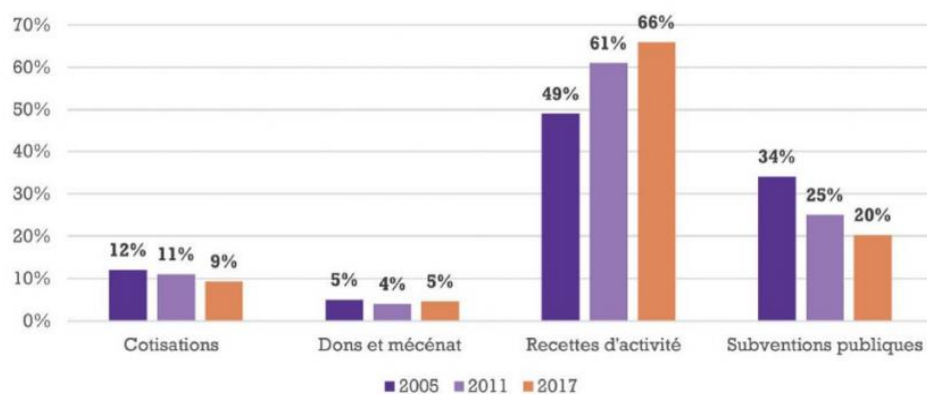
Sur le plan économique, si on se reporte à l'étude de Viviane Tchernonog et Lionel Prouteau portant sur *Le paysage associatif français* (CNRS, 2017), le budget des associations représente 113 Mds € en 2017 et contribue à hauteur de 3,3 % au PIB. Les associations participent pour une part importante à la production des richesses dans le pays.

Sur l'ensemble du budget des associations, 44 % de cette somme, soit 50 Mds € provient de financements publics (subventions et commandes publiques). Si l'on s'attarde sur les sources de ce financement public selon le centre d'économie de la Sorbonne, l'État a distribué 22,5 % de cette somme, les communes 26 %, les départements 22,5 %, les régions 11 %, les organismes sociaux et l'Europe 18 %.

Et le constat, ci-dessous, montre que le financement public a diminué.

Les modes de financement des associations ont évolué ces dernières années.

Graphique 9 – Part des ressources des associations selon leur nature, en 2005, 2011 et 2017, en % du budget total



Les **recettes d'activité** sont la première source de financement des associations. Entre 2005 et 2017, ces recettes ont progressé de 17 %. Néanmoins, elles peuvent avoir autant une origine publique que privée. Elles regroupent aussi bien les commandes publiques que des ressources provenant de la participation des usagers. Ainsi, on observe un désengagement de l'État vis à vis du financement des associations. De ce fait, selon l'étude citée ci-dessus (V. Tchernonog), les subventions sont passées de 34 % des financements en moyenne des associations en 2005 à 20 % en 2017.

PARTIE 5 : LES POLITIQUES DE JEUNESSE COMME COMPOSANTE À PART ENTIÈRE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES

Partie intégrante des politiques éducatives, notamment depuis l'élargissement du périmètre ministériel de l'éducation nationale, les politiques de jeunesse occupent une place spécifique de l'action publique, par la nature de leurs initiateurs et de leurs acteurs, souvent non issus d'une institution publique. Ce fut longtemps la compétence des différentes administrations chargées au fil des configurations ministérielles concernant les champs de la jeunesse et des sports, administration structurée au cours du XX^e siècle, d'abord sous la tutelle des ministères des armées, par la valence de l'éducation physique, puis de l'instruction publique et l'éducation nationale. L'État a permis le développement des colonies de vacances, puis du projet de développement d'activités culturelles pour tous avec des instructeurs de jeunesse, recrutés directement à partir de la direction de Jean Guehenno (premier directeur de la culture populaire et des mouvements de jeunesse) en 1944. Cette période a installé une cogestion entre l'État et associations d'éducation populaire qui a laissé progressivement une place à un investissement des collectivités territoriales, notamment depuis les années 1980.

Cette partie du présent rapport thématique doit permettre de comprendre l'origine et la réalité des politiques de jeunesse contemporaines majoritairement initiées par l'État, de mesurer la place que les collectivités ont prise en ce domaine et comment s'opère l'articulation entre l'autorité nationale et les exécutifs locaux.

Depuis les années 1981, les politiques de jeunesse ont très clairement priorisé une action de nature sociale et économique qui va s'adapter aux différentes crises touchant la société. Des réformes institutionnelles vont transformer aussi l'organisation de l'État et celle des collectivités. Ces changements de nature variable vont, de fait, modifier les modalités de construction, de financement et de pilotage des programmes d'action en faveur de la jeunesse et faire émerger de nouveaux acteurs, de nouvelles ressources, de nouveaux publics, de nouvelles méthodes de montage de projets. Dans cet environnement institutionnel, la progression de l'implication des collectivités est nette et les illustrations qui enrichissent le texte permettent de la mettre en évidence.

Rappel historique

Après la Seconde Guerre mondiale, au cours de laquelle l'expérience « des chantiers de la jeunesse »¹⁶⁹ du gouvernement de Vichy a profondément marqué les esprits, revendiquer une « politique de jeunesse » étatique était perçu négativement. Pour en témoigner, citons les propos d'Andrée Vienot (1901-1976), ayant exercé en qualité de sous-secrétaire d'État à la jeunesse et aux sports du 24 juin 1946 au 22 janvier 1947, que l'historienne Marianne Lassus évoque dans sa thèse¹⁷⁰ *Jeunesse et sports : l'invention d'un ministère 1928-1948* : « (...) jeunesse est évidemment l'un des mots qui ont été prostitués par Vichy et qui ont pris un sens équivoque (...) ».

Les associations d'éducation populaire laïques ou confessionnelles, y compris les mouvements de scoutisme, qui depuis le début du XX^e siècle mettaient en place des projets éducatifs au bénéfice des enfants et des jeunes, exprimaient des réticences vis-à-vis d'éventuelles initiatives de l'État en ce domaine et tenaient ainsi à préserver leur indépendance.

Il faudra attendre le mandat de Haut-Commissaire, puis de secrétaire d'État à la jeunesse et aux sports de Maurice Herzog en 1958, pour qu'une politique de cogestion soit imaginée, sous une forme qu'on nommerait aujourd'hui co-construction, puisqu'au sein du haut comité de la jeunesse, créé en 1955, siégeaient à la fois des fonctionnaires, des personnalités et des membres d'associations de jeunesse issues de différents domaines.

Comme le souligne Françoise Tétard, historienne de l'éducation populaire « *la cogestion, à savoir une gestion commune de dossiers publics, impliquant des représentants de l'État et des représentants de la société civile (en l'occurrence les mouvements de jeunesse, dont l'UNEF), trouve ses sources bien avant que Maurice Herzog ne cumule des fonctions au Haut Comité de la jeunesse et au Haut-Commissariat à la jeunesse et aux sports (vocation ministérielle)* ». « *La tradition pour le ministère de faire participer les mouvements à un certain nombre de commissions et la nécessité de ne pas faire cavalier seul est installée dans les pratiques depuis qu'il existe un embryon de politiques jeunesse, c'est-à-dire depuis qu'existe la première "Direction de la Culture Populaire et des Mouvements de Jeunesse", confiée le 13 novembre 1944 à Jean Guéhénno.* »¹⁷¹

Maurice Herzog va ainsi appliquer pleinement les principes de la cogestion. Il va créer quatre organismes : COTRAVAUX pour le travail volontaire des jeunes en 1959, COGEDEP (association de cogestion pour les déplacements à but éducatif des jeunes) en 1959, ATTIRA (association technique interministérielle de transports) en 1963 et le FONJEP (fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire) en 1964) pour la rétribution des animateurs, selon le principe de l'attribution d'une subvention destinée « à déléguer » la mise en place des programmes aux structures associatives. C'est cet axe politique, consistant à une politique d'éducation populaire organisée avec des crédits d'État alloués à des associations, devant développer des activités en faveur des jeunes qui va jusqu'en 1998, caractériser la nature du terme de « politique de jeunesse ».

En complément, il faut évoquer la structuration du réseau « information jeunesse », faisant suite aux conclusions du livre blanc sur la jeunesse initié par François Missoffe, ministre de la jeunesse et des sports entre 1966 et 1968¹⁷², qui, dans le contexte de recherche d'un dialogue direct avec la jeunesse en recherche de liberté, a préconisé la création d'une politique d'information jeunesse que Joseph Comiti, secrétaire d'État chargé de la jeunesse et des sports, concrétisera par la création de CIDJ en 1969.

¹⁶⁹ Ces chantiers de la jeunesse ont été créés le 31 juillet 1940. Ils se substituent au service militaire, supprimé par la convention d'armistice du 22 juin 1940 et ont un rôle d'éducation morale pour une entreprise de formation d'une nouvelle jeunesse selon la doctrine du gouvernement en place. Le commissaire général aux chantiers, le général Joseph de la Porte du Theil sera confronté à de nombreux comportements d'insubordination et des oppositions qui entraîneront la fin des chantiers en 1942 (cf. article de Christophe Pecout : les jeunes et la politique de Vichy. Le cas des chantiers de la jeunesse, *Histoire@politique*, 2008/1, n° 4).

¹⁷⁰ Marianne Lassus, historienne, dans sa thèse de 2009 portant sur *L'invention d'un ministère 1928-1948* se fonde sur les archives laissées par Andrée Vienot (AN), publication en 2017 par le comité d'histoire des ministères de la jeunesse et des sports.

¹⁷¹ Françoise Tétard (1953-2010) historienne de l'éducation populaire et de l'éducation spécialisée. CNAHES : conservatoire national des archives et de l'histoire de l'éducation spécialisée et de l'action sociale.

¹⁷² Laurent Besse (2008). Un ministre et les jeunes : François Missoffe, 1966-1968. *Histoire@politique*, n° 4.

Cette évolution de l'approche des politiques de jeunesse et d'éducation populaire se lit dans les intitulés des services de la direction centrale du ministère de la jeunesse et des sports, qui vont progressivement retrouver le terme de « jeunesse » (direction de la jeunesse et de l'éducation populaire).

Pour introduire le développement qui suit, il convient de préciser que deux corps propres de fonctionnaires de la jeunesse et des sports¹⁷³, post-scission des services jeunesse et sports et de l'éducation nationale en 1981, vont être créés en 1985 : celui des professeurs de sport, qui se démarque des enseignants d'éducation physique et sportive, et celui des conseillers de jeunesse et d'éducation populaire (CEPJ). Ils vont certes poursuivre les missions de soutien aux associations d'éducation populaire, mais surtout devenir des chargés de mission « jeunesse », au service des programmes largement marqués par un objectif d'insertion sociale des jeunes.

1. Le grand virage des années 1980 : alternance politique, crise économique et sociale, mesures prises par l'État, et premières affirmations de l'action des collectivités territoriales pour une nouvelle approche « d'insertion sociale » des politiques de jeunesse

Les lois Defferre ou l'acte I de la décentralisation n'ont pas prévu de transfert de compétences en matière de politiques de jeunesse et de sport, même si, à l'épreuve des faits, les collectivités se sont beaucoup investies sur ces champs et notamment dans le sport, comme le soulignent des sénateurs dans le cadre d'un rapport :¹⁷⁴

« (...) Dans le domaine sportif, on peut affirmer que, même s'il n'y a pas, au plan législatif, de transfert spécifique de compétences, le transfert a eu lieu de fait. Ainsi peut-on souligner que 64 % des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avaient opté pour inscrire dans leurs statuts la compétence optionnelle "sport" » (...).

En termes de politiques de l'enfance et de la jeunesse, les collectivités ont très vite été des actrices centrales notamment lorsque, par la circulaire du 13 décembre 1984¹⁷⁵ intitulée « Aménagement du temps scolaire (ATS) » dans le premier degré, elles seront sollicitées pour modifier l'organisation de la journée de l'enfant et favoriser l'ouverture de l'école à des intervenants extérieurs pour proposer des activités périscolaires (cf. partie 2 du présent rapport).

Dans le champ plus global des politiques de jeunesse, qui jusque-là relevaient en grande partie des associations d'éducation populaire, ce seront les émeutes urbaines survenues dans les banlieues des agglomérations parisiennes et lyonnaises ainsi que les manifestations marquantes telles que la « marche des beurs » ou la création de SOS Racisme qui, en mettant au jour le « mal-être » des jeunes et la fracture sociale jusque-là minimisée, mobiliseront les collectivités pour la construction, aux côtés de l'État, de politiques de jeunesse très centrées sur la prévention de la délinquance, l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle.

Le rapport de Bertrand Schwartz¹⁷⁶ remis au Premier ministre en septembre 1981 a fait date et ses préconisations visaient prioritairement l'objectif suivant :

« (...) l'entrée des jeunes dans la vie active, après la fin de la scolarité, est devenue pour beaucoup une course d'obstacles et une période d'incertitude et de déstabilisation. La crise économique et l'ampleur du chômage ne sont pas seuls responsables de cette situation. L'organisation actuelle du système éducatif, de la formation professionnelle et des services d'information, d'orientation et de placement (...) ne procède pas d'une conception d'ensemble mais de la juxtaposition de dispositions parfois contradictoires et souvent conjoncturelles.

¹⁷³ Décrets n° 85-720 et n° J85-721 relatif aux statuts particuliers des professeurs de sport et de conseiller d'éducation populaire et de jeunesse.

¹⁷⁴ Travaux du sénat, Les dispositions nouvelles relatives au sport senat.fr/rap/a03-368/a03-3683.html

¹⁷⁵ Circulaire connue sous le nom de « circulaire Calmat-Chevènement ».

¹⁷⁶ Bertrand Schwartz (1981). L'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Rapport au Premier ministre.

L'articulation de l'école, de la formation et de l'emploi des jeunes, ainsi que du service national doit faire l'objet d'une réflexion approfondie qui s'appuie sur une analyse lucide de la situation actuelle (...). »

Pour rappeler le cadre des politiques initiées en 1981 qui ont constitué un socle qui perdure, le présent rapport développera les points suivants :

- la création des missions locales et des PAIO : de nouveaux acteurs de l'accès à la formation professionnelle et à l'emploi ;
- le programme « jeunes volontaires », l'une des premières mesures d'emplois aidés ;
- les bases de la politique nationale et territoriale de prévention de la délinquance qui s'appuie sur les activités éducatives de loisirs et de sport.

1.1. Les missions locales et leur corollaire, les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)

Les missions locales¹⁷⁷ sont notamment issues des recommandations du rapport remis en 1981 par Bertrand Schwartz sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes à la demande du Premier ministre, Pierre Mauroy¹⁷⁸. Partant du constat d'un très fort taux de chômage des jeunes, trois fois supérieur à celui des adultes, et d'une précarisation de plus en plus importante des 16-25 ans, ce rapport préconisait la mise en place d'une « mission locale d'animation provisoire » destinée à remplir quatre fonctions : une fonction de « connaissance des jeunes », une fonction « d'accueil et d'orientation », une fonction de « relation avec les entreprises d'accueil » et une fonction de « relation avec les organismes de formation ». La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a confirmé l'existence de ces structures, qui font désormais l'objet du chapitre IV du titre I^{er} du livre III de la cinquième partie du code du travail (articles L. 5314-1 et suivants).

1.2. Le programme « jeunes volontaires »

Le décret n° 82-72 du 22 janvier 1982 portant mise en place de stages de jeunes volontaires est signé par le Premier ministre. Il mobilise cinq ministères : intérieur et décentralisation, économie et finances, agriculture, travail et formation professionnelle (article L. 900-2 [1°] du code du travail). Il s'agit, comme le rappellent les quelques éléments fondateurs, d'une des premières versions « d'emplois aidés » en faveur de la jeunesse :

« Les stages "jeunes volontaires" sont organisés par des associations poursuivant une activité d'intérêt général, ainsi que par des établissements publics n'ayant pas un caractère industriel et commercial, les collectivités locales, le cas échéant les services déconcentrés de l'État.

Les stages "jeunes volontaires" ont une durée de six mois à un an à temps plein. Ils sont ouverts aux jeunes sans emploi âgés de dix-huit ans à vingt-six ans à la date d'entrée en stage.

La rémunération versée aux stagiaires "jeunes volontaires" est égale à 50 % du SMIC ».

1.3. Les mesures de prévention de la délinquance : le CNPD, les CDPD, les CCPD et les opérations « anti-été chaud »

Rapport de la commission des maires sur la sécurité

Installée le 28 mai 1982 par le Premier ministre en présence des ministres de l'intérieur et de la décentralisation, et de la justice, la commission des maires sur la sécurité est invitée à faire des propositions concrètes pour enrayer le sentiment d'insécurité. Le président de cette commission sera Gilbert Bonnemaïson, maire d'Épinay-sur-Seine.

¹⁷⁷ Initialement envisagées comme des structures temporaires, les missions locales ont été pérennisées par l'article 7 de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle afin de faire face à la persistance des difficultés économiques et sociales rencontrées par les jeunes.

¹⁷⁸ Ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale.

Le rapport remis le 17 décembre 1982 préconise notamment la création d'un conseil national de prévention de la délinquance, de conseils départementaux et communaux qui réuniront la justice, la police, l'éducation nationale, les DDASS et des agents des DDJS. Il recommande également la poursuite des opérations « anti-été chaud » financées partiellement par le groupe « Gibert Trigano » qui consistaient à emmener des jeunes des banlieues des grandes villes vers des espaces de vacances pour y pratiquer des activités de plein air et de poursuivre un apprentissage aux métiers de l'animation.

Pendant plusieurs années, la région lyonnaise a ainsi accueilli des jeunes à Saint-Jean-le-Centenier en Ardèche et développé des activités sportives dans le parc de Miribel Jonage, ou encore sur des bases de loisirs à Condrieu et dans la ville nouvelle de L'Isle-d'Abeau. La DDJS était le principal organisateur de ces activités, conduites sous l'autorité des services préfectoraux.

Proposition n° 33 (page 72 du rapport de la commission des maires sur la sécurité)

La poursuite et l'extension des actions de prévention de l'été 1982

« Le succès des actions coordonnées de prévention, lancées dans onze départements en juillet 1982, nécessite de prolonger et d'étendre l'expérience. En effet, une action de quelques semaines n'a pu se traduire en profondeur ni effacer les difficultés des jeunes bénéficiaires (échecs scolaires, absence de formation et de perspective professionnelle, hostilité de leur environnement et rejet de la vie associative) alors qu'ils ont entrevu d'autres modes d'existence, d'autres perspectives.

La Commission souhaite donc que les actions entreprises soient poursuivies et élargies aux villes et aux départements qui, par leur expérience et les errements auxquels ils d'utiliser des dispositifs analogues à ceux mis en place en 1982 en les articulant avec les stages de préformation et de formation professionnelle organisés par les ministères concernés ».

L'ensemble de ces bouleversements sociaux et économiques va conduire le gouvernement issu de l'alternance politique à agir rapidement (voir ci-dessus). L'État va notamment procéder à des recrutements non négligeables (souvent sous contrats) d'agents publics¹⁷⁹ pour traiter les programmes portant sur l'insertion socioprofessionnelle et la prévention de la délinquance des jeunes. Au ministère de la jeunesse et des sports à compter de 1982, un recrutement d'envergure de conseillers techniques et pédagogiques (CTP) s'organiserait pour, d'une part étoffer les effectifs missionnés pour les politiques de loisirs périscolaires, mais surtout pour développer les dispositifs d'insertion sociale et de prévention de la délinquance.

Ce nouvel environnement institutionnel et politique créé par la loi de décentralisation va aussi placer les collectivités au cœur de l'action.

En effet, en plus d'un engagement institutionnel de politique locale, des sociologues comme Guy Saez ont montré que cet engagement s'expliquait aussi par le fait que beaucoup de dirigeants associatifs du champ de l'éducation populaire, militants socialistes, avaient été élus dans les conseils municipaux et y œuvraient pour une implication des communes dans les politiques de jeunesse.

Les communes ont également remis quelquefois en cause l'efficacité de l'action des associations d'éducation populaire, restées dans le mode de cogestion avec l'État et insuffisamment réactives, selon elles, face à des crises sociales comme celles qui ont marqué les banlieues. Leur fermeture en période estivale, leur manque d'adaptabilité face aux nouveaux publics faisant connaître leurs attentes, différentes des activités culturelles jugées quelquefois académiques ou élitistes, ont ainsi conduit certaines collectivités à « municipaliser » ces associations. L'exemple des maisons des jeunes et de la culture, de centres sociaux vont se multiplier, sans pour autant se généraliser, mais ce mouvement va affecter durablement la fédération des MJC par exemple.

Le rappel de ce profond changement de paradigme dans l'appréhension des politiques de jeunesse intervenu dans le courant de la décennie 1980 montre que les axes actuels, eux aussi ancrés dans la lutte contre les inégalités et la précarité sociale, ne sont pas si éloignés, dans leurs fondements, des motivations de cette

¹⁷⁹ La loi de finances pour 1982 a prévu, pour l'année en cours, la mise en place de 71 000 emplois publics, dont 46 284 dans la fonction publique, soit un total, pour 1981 et 1982, de 125 000 emplois publics, dont 80 000 (+ les 4 000 aux PTT) dans les administrations proprement dites.

période, qui déjà pointaient un défaut d'articulation entre les administrations, les dispositifs et les modes d'action.

Par ailleurs, ces dispositifs relevant de l'insertion sociale et professionnelle et de la prévention de la délinquance ont incontestablement mobilisé les collectivités territoriales des niveaux communal, départemental et régional depuis près de quarante ans.

Des politiques de jeunesse qui aujourd'hui poursuivent leur orientation sociale : une conviction partagée par les instances de l'État chargées des politiques de jeunesse, les collectivités et des opérateurs publics ou privés. Faire face à ce défi, aggravé par la crise sanitaire, entraîne l'adoption de dispositifs successifs qui nécessitent une gestion partagée entre l'État et les collectivités territoriales ainsi que le montre la mise en place de la nouvelle Garantie jeunes ou la Boussole des jeunes, deux exemples de dispositifs qui font des collectivités territoriales des acteurs certains.

Le service public de l'insertion rénové

Le rapport d'activité 2020 du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ)¹⁸⁰, seule instance de concertation qui perdure depuis 2016, affiche une lucidité certaine face à l'ampleur des besoins des jeunes : avec la crise sanitaire, il convient de répondre à la situation de cette population.

Il ajoute que « *si le gouvernement a su prendre des mesures exceptionnelles dès le premier confinement, confirmées par le Plan #1jeune#1solution pour préserver les emplois et les compétences ainsi que la vie quotidienne de certains jeunes en grande difficulté, la situation n'est cependant pas stabilisée. Ces inquiétudes sont toujours d'actualité* ».

Le COJ a donc proposé dans son rapport, en plus du dossier « Garantie jeunes », de placer les jeunes au cœur du service public de l'insertion (SPI), très largement porté par les missions locales. Le COJ propose, pour ce faire, deux *scenarii* d'organisation qui positionnent clairement les collectivités dans ce dispositif, qu'il s'agisse du « bassin de vie » ou du « département ».

Le scénario 1 propose que le futur SPI soit organisé et animé **au niveau du bassin de vie**. La coprésidence est assurée par l'élu local impliqué dans les questions d'insertion des jeunes et le préfet ou son représentant.

Le scénario 2 propose que le futur SPI soit organisé **au niveau du département**, proche du futur SPI tel qu'il est expérimenté actuellement par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP). L'animation est départementale avec une déclinaison dans les bassins de vie selon les territoires. La coprésidence est assurée par un élu départemental et le préfet du département.

2. Les politiques de jeunesse de territoires : un renouveau des contenus et de la méthode et une implication progressive des collectivités

Au-delà des initiatives d'ordre social qui ont été abordées, la mission a pu relever que le programme d'investissement d'avenir, sollicité pour une relance du dispositif de la « Boussole des jeunes » semble constituer un levier méthodologique d'approche croisée de politiques publiques au bénéfice des jeunes notamment.

2.1. Un levier financier qui a incité à l'innovation : le programme d'investissement d'avenir (PIA)

Si les politiques d'insertion sociale et d'appui aux jeunes échappent largement à la DJEPVA à l'exception du mentorat, le soutien aux projets des jeunes dans les territoires qui se réalisent souvent grâce à des portages par le monde associatif, de l'économie solidaire ou encore par des collectivités territoriales, a pu bénéficier à partir de 2015 du « Programme d'investissement d'avenir » (PIA).

¹⁸⁰ COJ : conseil d'orientation des politiques de jeunesse : commission administrative consultative placée auprès du Premier ministre et chargée de créer de la cohérence et de la transversalité dans les politiques concernant les jeunes ; décret n° 2016-1377 du 12 octobre 2016. Il se substitue à trois instances, supprimées ; le CNAJEP, le CNJ et le CNML (missions locales).

La loi de finances 2014 a en effet créé, dans le cadre des investissements d'avenir¹⁸¹, un programme en faveur de la jeunesse (programme 411 du PIA) au sein de la mission « sport, jeunesse et vie associative », dont le responsable est le directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Au sein de ce programme a été initiée en 2015 une action intitulée « projets innovants en faveur de la jeunesse ».

La DJEPVA a pu expliquer à la mission qu'à ce titre 54 M € de subventions (il ne s'agit pas de prêts) sont affectés pour le développement de programmes intégrés locaux innovants pour la jeunesse, programmes qui doivent concourir à développer les partenariats avec les collectivités territoriales, les associations, les entreprises et les jeunes eux-mêmes, au service de la priorité jeunesse (plan de relance 2015-2020).

L'objectif est de favoriser, par le biais d'un appel à projets, l'émergence de politiques de jeunesse coordonnées et décloisonnées pour un accompagnement plus efficace, plus efficient, de tous les jeunes dans leur parcours d'autonomie et leur insertion sociale et professionnelle. Seize projets multithématiques, portés sur des territoires d'échelles diverses, ont été retenus pour une réalisation devant se dérouler sur cinq ans.

Parmi les axes thématiques annoncés par les porteurs de projets viennent en tête l'amélioration du parcours éducatif pour lutter contre le décrochage scolaire et l'amélioration de l'employabilité des jeunes du territoire, puis l'information sur les parcours, l'incitation à l'engagement et à la mobilité, enfin l'ouverture numérique et culturelle. Le suivi des seize projets lauréats est assuré par l'ANRU qui rend compte au comité de pilotage présidé par le directeur de la DJEPVA.

Le financement de chaque projet a été accordé par le CGI (devenu maintenant le secrétariat général pour l'investissement), représentant le Premier ministre. Une convention est signée entre l'ANRU et chaque porteur de projet qui agit en tant que chef de file sur la base d'un accord de groupement avec ses partenaires participant à la réalisation du projet. Pour chaque projet lauréat, l'engagement financier au titre du PIA représente 50 % du montant prévisionnel du projet. La lecture des contenus des seize projets retenus montre qu'il s'agit majoritairement de projets territoriaux structurants, destinés à construire des réponses concertées entre des acteurs locaux en impliquant la population jeune.

Deux illustrations sont présentées ci-dessous : un projet du Conseil départemental de l'Ardèche et celui d'une structure de l'île de La Réunion :

Ardèche

Intitulé du projet : « AJIR : Ardèche, Jeunesse, Innovation, Ruralité »

Porteur du projet : conseil départemental de l'Ardèche

Autres membres du consortium :

CAF, CIAS Privas Centre-Ardèche, CRIJ, DDCSPP, DIRECCTE, Fédération ardéchoise des centres sociaux, MDEF, Mission locale Ardèche méridionale, MJC d'Annonay, parc naturel régional des Monts d'Ardèche, réseau ITESS, SIMPLON, syndicat intercommunal enfance jeunesse de Peaugres, syndicat mixte centre Ardèche, SYMPAM, syndicat mixte des inforoutes, ville d'Annonay, et une douzaine de communautés de communes.

Convention signée le : 1^{er} juillet 2016

Terme de la convention : 30 juin 2021

Objectifs du projet :

- Créer un « territoire à ruralité positive » dans une perspective d'équité territoriale ;
- Créer un nouveau contrat territorial pour permettre à la jeunesse de se projeter en termes de parcours de vie ;
- Sortir du simple « vivre et travailler au pays » pour intégrer mobilités, inter-territorialités et ouverture ;
- Positionner la jeunesse au cœur de la conception et la mise en œuvre des politiques (prise en compte des besoins et des usages).

¹⁸¹ Deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2) piloté par le commissariat général à l'investissement (devenu depuis lors le secrétariat général pour l'investissement, SGPI).

La Réunion

Intitulé du projet : « PRODIJ (Pôle réunionnais organisation développement innovation jeunesse) » : *Permettre une gouvernance partagée.*

Porteur du projet : Association PRODIJ

Autres membres du consortium : CRIJ, CAF, Caisse générale de sécurité sociale (CGSS), université, conseil régional, L’Affaire est dans le snack, Mission locale de l’Est de La Réunion, Fondation du Crédit Agricole Réunion Mayotte, Centre de ressources Cohésion sociale urbaine, préfecture, ARDIE, CARIF-OREF.

Convention signée le : 1^{er} décembre 2016

Terme de la convention : 31 décembre 2020

Objectifs du projet : fédérer autour de projets concrets et structurants pour le territoire l’ensemble des acteurs concernés (rompre avec les politiques en silos et concevoir collectivement des politiques globales et intégrées de jeunesse).

Parmi les actions déployées :

- structuration d’un réseau de proximité d’IJ pour l’éduquer ;
- création d’un système d’information intégré pour la jeunesse « Portail 974 » ;
- jeunes ambassadeurs sécurité sociale ;
- création d’un service mobile d’information : « La Caravane Jeunesse » ;
- création d’un dispositif intégré et multi partenarial « Envie d’agir Réunion » en faveur de la culture de l’initiative des jeunes ;
- Affaire dans le snack : création d’un camion snack école pour les jeunes les plus éloignés de l’emploi, notamment sous-main de justice ;
- création d’un passeport réussite « Compétences et formations » ;
- création d’un garage social.

2.1.1. Une situation nouvelle qui semble mobiliser progressivement les collectivités territoriales sur une politique de jeunesse « intégrée »

Ce type de démarche, telle que celle du PIA, fondée sur l’expérimentation, représente sans conteste, une avancée significative dans la méthode aujourd’hui plébiscitée pour le montage de projets. L’objectif recherché est de coordonner, comme l’ont permis les projets éducatifs de territoires (PEDT) dans le domaine des politiques périscolaires, les offres de services de différents partenaires sur une zone géographique et de recueillir la parole des usagers au sein d’une gouvernance adaptée et de proximité.

Le chemin ouvert par le PIA a mobilisé les collectivités territoriales, particulièrement les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui sont très présentes dans les consortium mis en place pour les seize projets financés par le PIA.

Il est vrai que, jusqu’à récemment, les conseils régionaux, à qui pourtant la loi NOTRe de 2015 et la loi relative à l’égalité et à la citoyenneté de 2017¹⁸² avaient proposé la mission de chef de file des politiques de jeunesse dont ils auraient été à l’initiative, sont restés très prudents face à cette nouvelle compétence.

La mission a cependant pu constater, au fil des témoignages recueillis auprès des quelques collectivités qui ont pu être entendues en cette période électorale, qu’en 2021 les conseils régionaux manifestaient une volonté réelle de s’investir globalement dans le champ éducatif et spécifiquement sur le terrain des politiques de jeunesse, parfois multiformes.

Le constat que la mission se risque à poser sur des effets que semble avoir générés le volet jeunesse du programme d’investissement d’avenir quant à l’évolution de l’approche méthodologique et institutionnelle des politiques publiques en faveur de la jeunesse semble être partagé par des chercheurs de l’INJEP qui se sont penchés sur ce sujet. La mission se reporte ainsi sur trois contributions :

- un article de Jordan Parisse : « *Réforme territoriale et réorganisation de l’État : quels enjeux pour les politiques publiques* »¹⁸³ ;

¹⁸² Loi NOTRe n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république et la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l’égalité et à la citoyenneté.

¹⁸³ Jordan Parisse (2019). Réforme territoriale et réorganisation de l’État : quels enjeux pour les politiques de jeunesse ? Analyses et synthèses. Analyses et synthèses. Études et recherches n° 21. INJEP.

- une étude des projets financés par le PIA qui a donné lieu à une publication collective coordonnée par Florence Abadie intitulée « *Politiques intégrées de jeunesse : une action publique renouvelée* »¹⁸⁴ ;
- un article de Maëlle Moalic et Jordan Parisse : « *Les politiques de jeunesse des conseils régionaux : entre recomposition des compétences et affirmation inégale d'un rôle de coordination* »¹⁸⁵.

La lecture de ces études confirme en effet que le déploiement des expérimentations locales dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA) a réellement conduit un certain nombre de collectivités à repenser leur méthode d'intervention et :

- d'une part, à mettre en commun leurs ressources (humaines, logistiques et financières) et collaborer avec différents acteurs sectoriels (éducation, insertion, culture...) autour de la construction de projets et/ou d'actions en direction d'un public donné ;
- d'autre part, à associer les différents niveaux d'action publique (départemental, régional, national ou européen) dans le cadre de la mise en œuvre d'un projet ou d'une d'action.

Ces travaux démontrent ensuite que la compétence des conseils régionaux vis-à-vis des jeunes s'est recentrée sur une logique de partage des rôles avec l'éducation nationale (orientation et formation professionnelle) ainsi que sur une compétence de coordination (chef de filât) des politiques de jeunesse intégrées, dont les documents d'orientation stratégiques régionaux et le dialogue structuré, par exemple.

Concrètement, les études montrent que six régions sur treize ont adopté des documents d'orientation stratégique « jeunesse », mais que seulement trois conseils régionaux ont installé une instance de dialogue stratégique et que deux régions ont simplement amorcé ce processus.

En revanche, onze régions sur treize ont mis en place des « Pack Jeunes », sortes d'offres de services multi-usages en direction des jeunes (Pass Culture ou Pass'Sport, transports, loisirs...). Selon les auteurs, une articulation plus solide avec les autres niveaux de collectivités et des associations reste à construire.

Les rapporteurs ont pu constater, au cours de leurs entretiens auprès de deux conseils régionaux (Nouvelle-Aquitaine et Occitanie), que la thématique jeunesse était effectivement prise en compte sous les formes évoquées par les chercheurs de l'INJEP : des offres « jeunes », un conseil régional « jeunes » en Occitanie.

2.1.2. La spécificité de la stratégie SUERA dans trois régions

Dans le but d'illustrer la diversité des modes de portage de ce type de projets en faveur de la jeunesse, la mission terminera par un exemple développé par trois régions, initié dans le cadre d'une stratégie de l'Union européenne pour la région alpine (SUERA).

Ainsi que l'a expliqué le commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection du Massif central, représentant du préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, pilote du projet, « *cette stratégie macro-régionale alpine, actée durant la présidence française de la SUERA en 2020 constitue un cadre innovant de coopération territoriale européenne, co-piloté par les états et les régions, sous l'égide de la Commission européenne, pour mettre en œuvre un développement territorial durable, cohérent et coordonné sur l'ensemble de la zone fonctionnelle alpine.* »

Le cadre de coopération territoriale de la SUERA repose sur trois régions disposant d'espaces montagnards : Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Bourgogne-Franche-Comté, signataires en juin 2020 d'un manifeste des États et des régions impliquées dans la stratégie de l'Union européenne pour la région alpine (SUERA) : « Ensemble, construisons une région alpine durable et résiliente ».

¹⁸⁴ INJEP (2019). Politiques intégrées de jeunesse : une action publique renouvelée ? Cahier de l'action, n° 54.

¹⁸⁵ Maëlle Moalic, Jordan Parisse (2020). Les politiques de jeunesse des conseils régionaux : entre recomposition des compétences et affirmation inégale d'un rôle de coordination. Analyses et synthèses. Études et recherches n° 37. INJEP. Une étude de l'INJEP, réalisée en partenariat avec le laboratoire Arènes et la chaire Territoires et mutations de l'action publique (TMAP).

Dans ce manifeste est soulignée la préoccupation de l'héritage à léguer à la population jeune. Ce qui explique l'inscription dans le programme de la SUERA d'une orientation « jeunesse » et la création d'un conseil de Jeunes qui traitera notamment les axes suivants :

- l'établissement d'une fiche-mesure : accompagner la sensibilisation des jeunes aux enjeux du massif, les initiatives en faveur des pratiques vertueuses de la montagne par la jeunesse, le soutien aux actions en faveur de l'emploi et de l'installation des jeunes ;
- la déclinaison en actions et résultats attendus portant sur un projet d'éducation à la montagne avec le concours de l'éducation nationale/jeunesse et sports, les régions, les départements, les massifs, des associations, une ONG... ;
- un appui à la remise en état des bâtiments d'accueil de séjours de mineurs (ACM), le développement d'offres de formations professionnelles destinées à revaloriser l'attrait pour un emploi local (tourisme, pastoralisme, filière bois...).

Ce projet de développement d'envergure, ancré dans une logique européenne de préservation raisonnée de l'environnement apparaît ambitieux et novateur. De surcroît, cette initiative investit dans la jeunesse par le biais d'actions concrètes conduites par les collectivités territoriales et les acteurs de la société civile, ce qui met en relief la réalité de l'évolution en cours du modèle de construction, d'articulation et de pilotage d'actions publiques co-construites par des partenaires très diversifiés.

Préconisation n° 4

Mettre en place une véritable gouvernance interministérielle des dispositifs, ainsi qu'un cadre conventionnel clair avec les collectivités territoriales et les partenaires privés, afin de tenir compte de la multiplicité des services ministériels impliqués dans le pilotage des politiques en faveur de la jeunesse et du concours significatif des collectivités territoriales.

PARTIE 6 : LA PLACE DES COLLECTIVITÉS DANS LES POLITIQUES D'ACTIVITÉS PHYSIQUES ET SPORTIVES AUX CÔTÉS DE L'ÉTAT ET DU MOUVEMENT SPORTIF : LE CHOIX D'UNE NOUVELLE GOUVERNANCE AU MOYEN DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT

Dans le domaine des activités physiques et sportives, aujourd'hui partie intégrante du périmètre du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, les rapporteurs, qui rappelleront en premier lieu l'antériorité du rôle des collectivités, n'ont pas procédé à une analyse exhaustive du développement des politiques publiques du sport, mais se sont concentrés sur l'évolution très récente des modalités de gouvernance, qui justement vise à trouver les voies et moyens d'une meilleure articulation entre les apports de chaque acteur, depuis peu réunis dans de nouvelles instances, nationales et territoriales.

Tout d'abord, il convient de rappeler, en s'appuyant sur le point II¹⁸⁶ du rapport du Sénat préalable au projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales¹⁸⁷ et sur une note de la direction des sports et plus particulièrement de sa mission des études, de l'observation et des statistiques (MEOS), que même sans mesures législatives de transfert de compétences aux collectivités dans le domaine de la gestion et du développement du sport, les actions et financements croisés sont une réalité en ce domaine depuis des décennies.

Il existe toutefois un domaine dans lequel l'investissement des collectivités n'est pas optionnel, celui des équipements sportifs nécessaires à l'éducation physique et sportive, dont l'enseignement est obligatoire dans les écoles maternelles et élémentaires et dans les établissements d'enseignement du second degré, en vertu de l'article L. 312-3 du code de l'éducation.

Dans le domaine sportif, on peut affirmer que, même s'il n'y a pas eu au plan législatif de transfert spécifique de compétences, celui-ci a eu lieu dans les faits. Ainsi peut-on souligner que, d'après une étude commanditée

¹⁸⁶ II. Les dispositions nouvelles relatives au sport. [Senat.fr/rap/a03-368/a_63683.html](http://senat.fr/rap/a03-368/a_63683.html)

¹⁸⁷ Projet concrétisé par la publication de la loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2014.

par le Comité national olympique sportif français (CNOSF) en 2002, 64 % des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avaient opté pour inscrire dans leurs statuts la compétence optionnelle « sport ». Le sport en France est donc organisé sur une logique de gestion partagée.

L'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales mais aussi le secteur privé marchand interviennent dans ce domaine, comme le montrent deux articles, le premier inscrit dans le code du sport, le second dans le code général des collectivités territoriales.

1. La compétence des collectivités territoriales en matière de sport

Cette compétence est notamment évoquée dans les deux articles suivants :

Article L. 100-2 du code du sport

« L'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations, les fédérations sportives, les entreprises et leurs institutions sociales contribuent à la promotion et au développement des activités physiques et sportives.

Ils veillent à assurer un égal accès aux pratiques sportives sur l'ensemble du territoire.

L'État et les associations et fédérations sportives assurent le développement du sport de haut niveau, avec le concours des collectivités territoriales, de leurs groupements et des entreprises intéressées ».

Article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales

« La répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'État s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions ».

Pour illustrer le propos, le rapport du Sénat fait le constat suivant en 2003 :

« (...) depuis les lois de décentralisation, la part de financement des collectivités a été multipliée par trois : elles consacraient, en 1981, 3 milliards d'euros au soutien et au développement du sport. En 2003, cette contribution s'élève à 9 milliards d'euros.

Elles assument ainsi 74 % de la totalité du financement public accordé au sport.

Le développement de l'intercommunalité a été, par ailleurs, l'occasion d'investir le champ sportif.

La loi du 12 juillet 1999 relative à l'intercommunalité autorise les communautés d'agglomération à exercer en lieu et place des communes, membres des compétences en matière de sport et de culture. Cette compétence est définie par l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales comme la possibilité de prendre en charge la "construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire". La même faculté est offerte aux communautés de communes et aux communautés urbaines, à titre obligatoire concernant ces dernières, en vertu des articles L. 5214-16 et L. 5215-19 du CGCT.

Les collectivités locales ne bénéficient pas de compétences particulières attribuées par la loi dans le domaine sportif, mais leur rôle est très important puisqu'elles apportent globalement plus du tiers du financement du sport en France et qu'elles sont propriétaires de 90 % du patrimoine sportif ».

Une décennie plus tard, en 2015, l'article 104 de la loi NOTRe, codifié à l'article L. 1111-4 du CGCT, prévoit que le sport est une compétence transversale par nature, partagée entre les différentes collectivités territoriales et l'article L. 1111-9 du CGCT ne désigne pas de chef de file pour cette compétence.

Les articles 28 et 29 de la loi NOTRe ont de plus transféré aux régions la gestion partielle (patrimoine et certaines missions) des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) sur le modèle du transfert des établissements publics locaux d'enseignement lors de la première phase de décentralisation

Cette situation conduit à un foisonnement des initiatives des acteurs publics locaux qui ne sont pas forcément coordonnées entre elles sur les territoires.

Selon la dernière étude¹⁸⁸ réalisée en 2005 par le Centre d'économie de la Sorbonne CNRS-université Paris 1, les collectivités locales financeraient directement 26,6 % du budget des associations sportives. L'enquête précédente menée en 2000 indiquait un financement par les collectivités locales de 22 %, soit une progression de plus de quatre points en cinq ans.

S'agissant de la dépense, les dernières données disponibles retraitées par la MEOS portent sur l'exercice 2014 (« *Poids économiques du sport* ». Édition 2017 INJEP MEOS).

La dépense des collectivités locales en faveur du sport s'établit à 12,6 Mds € en 2014. La contribution la plus élevée est celle du secteur communal (communes, groupements de communes, syndicats de communes, excepté les syndicats à vocations multiples dont l'activité ne peut pas être ventilée, et les établissements publics de coopération intercommunale). Elle est estimée à 11,2 Mds€. La part de l'investissement du secteur communal a augmenté entre 2011 et 2012 (45 % en 2012 contre 44 % en 2011, d'après les derniers chiffres transmis par la DGCL). Les dépenses du secteur communal sont principalement centrées sur le soutien à la construction et au fonctionnement d'équipements sportifs, scolaires notamment. Le secteur communal verse également des subventions aux associations sportives pour la réalisation de leurs projets, soutient des manifestations sportives et prend en charge des services locaux chargés de la gestion sportive.

Les départements et régions participent au financement d'équipements sportifs et au soutien d'associations et de manifestations sportives. En 2014, leurs dépenses consolidées représentaient 1,4 Mds€. Ainsi, l'articulation au moins entre deux des acteurs à qui le législateur a confié la gestion et le développement du sport, à savoir l'État et les collectivités territoriales, est opérante.

Toutefois, le mouvement sportif fédéral, garant des normes sportives, qu'il s'agisse des équipements, matériels ou des critères de performance et opérateur principal de la mise en œuvre des politiques du développement du sport pour tous grâce à son maillage de clubs agréés par l'État, faisait part de son souhait, sous le couvert du Comité national olympique et sportif notamment, de renforcer son rôle et son influence dans une gouvernance du sport renouvelée.

2. Une nouvelle gouvernance au moyen d'un groupement d'intérêt public en cours de consolidation

Une fiche rédigée et publiée par le comité d'histoire des ministères chargés de la jeunesse et des sports, explique que, dans cet esprit, « *la création de l'Agence nationale du sport (ANS) en 2019 a initié une réforme radicale de la gouvernance publique du sport, marquant l'abandon d'un modèle interventionniste datant de la Seconde Guerre mondiale, dans lequel l'État occupait un rôle central* » (cf. note en bas de page n° 124).

Dans ce mode d'organisation, le ministère chargé des sports exerçait jusqu'alors une tutelle sur le mouvement sportif, tandis que le code du sport était conçu pour régir l'essentiel du fonctionnement des organisations sportives. Mais avec la réduction continue de ses moyens, l'efficacité de la tutelle ministérielle s'était réduite, tandis qu'une partie du mouvement sportif réclamait avec insistance davantage d'autonomie et de responsabilité.

Dans cet esprit, le projet de loi n° 641 confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme a été adopté par l'Assemblée nationale le 23 juillet 2021 et est devenue la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021. L'article 25 de la loi remplace le régime de tutelle sur l'ensemble des fédérations sportives reconnues par l'État par un contrat d'engagement républicain et un régime de contrôle.

¹⁸⁸ Enquête de 2005 sur les budgets des associations, réalisée par Viviane Tchernonog chercheuse au centre d'économie de la Sorbonne (CNRS - université Paris 1). <http://www.associations.gouv.fr>

En actant ainsi, par la loi, un nouveau mode de relation entre le mouvement sportif et en instaurant, par la création de l'Agence nationale du sport, une gouvernance partagée entre l'État, le mouvement sportif et les collectivités territoriales ainsi qu'avec le monde économique, l'articulation fonctionnelle et financière entre ces différents acteurs modifie de façon conséquente la conduite des politiques publiques de ce champ d'activités.

Concrètement, la mise en place des conférences régionales du sport (CRS) donne un cadre de concertation permettant d'établir des schémas régionaux de développement sur la base de diagnostics partagés pouvant donner lieu à des programmations financières adaptées, que les conférences des financeurs devront valider en les traduisant par des projets concrets. Chaque région a désormais sa conférence régionale du sport. Composée de quatre collèges (État, collectivités territoriales, mouvement sportif et entreprises), elle est en charge d'établir le projet sportif territorial pour une durée de cinq ans, concernant les thématiques du sport pour tous, du sport de haut niveau, des équipements, des politiques transversales telles que sport et handicap, sport et emplois, santé, etc.

Le projet sportif est voté par la CRS à la majorité des voix des membres présents décomptés selon la répartition suivante des voix :

- 30 % des droits de vote pour chacun des trois collèges : État, collectivités locales, mouvement sportif ;
- 10 % des droits de vote pour le collège des représentants des autres personnes physiques et morales intéressées par le développement du sport et des organisations professionnelles représentatives des acteurs du monde économique.

En effet, ainsi que le précise Colin Miège (cf. note n° 4), « (...) chaque niveau de collectivité est représenté dans la conférence des financeurs. Les régions, les départements et les communes. Pour ces dernières, les représentants sont désignés par l'association des maires de France, dont un en accord avec l'association nationale des élus en charge du sport. Siègent également des représentants des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de sport désignés par l'association des maires de France, des représentants désignés par chaque métropole et chaque communauté urbaine compétentes en matière de sport de la région (...) ».

Quelques repères portant sur l'Agence nationale du sport 2020¹⁸⁹

Budget général (BOP 219 + ressources affectées en 2020) : 305,79 M€

Les principaux organes de gouvernance et d'articulation des actions :

- le décret n° 2020-1280 du 20 octobre 2020 relatif aux conférences régionales du sport (CRS) et aux conférences des financeurs est paru au Journal officiel du 22 octobre. Le texte précise le fonctionnement de ces organismes, leur composition et leurs missions ;
- le délégué territorial de l'ANS est le préfet de région.

Les financements, hormis la part consacrée aux équipements et à la haute performance, sont de deux natures :

- les projets sportifs fédéraux entièrement traités par le mouvement sportif ;
- les projets sportifs territoriaux, instruits par les services déconcentrés de l'État.

La présentation des récentes évolutions, significatives, du cadre institutionnel des politiques de développement du sport démontre clairement que la voie de l'articulation entre les acteurs prend une forme concrète, qui certes reste à stabiliser, mais qui modifie l'environnement institutionnel et la place de chacune des parties concernées, même si, à ce stade, l'engagement financier souhaité du monde économique n'est pas encore concrétisé et que les collectivités, fortes de leur engagement ancien et significatif, cité plus haut, rechignent à consolider formellement leurs participations financières existantes dans le budget de l'agence, faute d'obtenir plus de place dans les procédures conjointes liées aux conférences des financeurs.

Sur ce sujet financier, il convient de préciser qu'une partie des ressources de l'Agence nationale du sport sont des « ressources affectées » ayant pour origine des recettes fiscales autorisées par le code général des impôts (CGI), prélevées sur les paris sportifs en ligne (article 1609 *tricies* du CGI), les jeux exploités par la Française

¹⁸⁹ Colin Miège, spécialiste de droit du sport, administrateur civil honoraire, consultable sur le site du CHMJS rubrique fiches repères.

des jeux (article 1609 *novovicies* du CGI), la contribution sur la cession à un service de télévision, des droits de diffusion de manifestations et compétitions, dite « *taxe Buffet* » (article 59 de la loi de finances pour 2000 [n° 99-1172 du 30 décembre 1999]).

À ces ressources affectées, d'une hauteur de 305,79 M€ en 2020, s'ajoutent des crédits budgétaires du BOP 2019 [sport] d'un montant de 135,25 M€ pour assurer un budget de recettes 2020 de 441,04 M€.

Toutefois, les rapporteurs de la mission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2021 expriment des inquiétudes quant à l'incertitude qui pèse sur les moyens de l'agence dans la mesure où les membres du GIP, hors État, n'ont pas encore contribué financièrement au groupement :

« (...) Au-delà, l'évolution des missions assumées par l'ANS conduit nécessairement à s'interroger sur la contribution apportée par chacune des parties prenantes de ce groupement d'intérêt public. D'après les éléments transmis au rapporteur, l'exercice 2020 devrait se solder par un déficit du budget de l'agence de l'ordre de 12,3 millions d'euros. Au terme de leurs travaux sur le PLF pour 2020 [1], les rapporteurs de la Commission des Finances avaient mis en exergue le caractère exclusivement étatique du financement de l'ANS et la nécessité d'une plus grande visibilité sur ces moyens. En l'absence de données chiffrées quant à la contribution des autres membres du groupement, le nouveau déséquilibre du budget et la demande de crédits supplémentaires dans le cadre du PLF pour 2021 n'incitent pas à un autre diagnostic (...). »

Enfin, relativement à la question de l'articulation entre l'État et les collectivités dans le champ des politiques éducatives, y compris sportives, les parlementaires auteurs de l'avis sur le projet de loi de finances 2020 cité concluent ainsi au sujet de l'Agence nationale du sport :

« (...) Une instance de gouvernance dont le développement, notamment local, est inachevé. Depuis la tenue de son premier conseil d'administration en avril 2019, l'agence nationale du sport investit progressivement le champ des compétences que lui attribuent la loi et la convention constitutive du groupement d'intérêt public. Si la mise en place de l'organisation paraît aujourd'hui achevée à l'échelle centrale, elle demeure engagée dans la réalisation d'un certain nombre de chantiers et dans le développement de son action (...). »

Conclusion

Depuis 1982 et les premières lois de décentralisation, le législateur, par étapes successives, a cherché à clarifier les compétences respectives des différents acteurs sur la base d'une clé de répartition en apparence robuste : aux collectivités territoriales les fonctions support ; et à l'État les grandes orientations politiques en matière de programme, de pédagogie, de diplomation et de ressources humaines s'agissant des enseignants.

Cette vision organisationnelle du transfert en termes de blocs de compétences n'aborde explicitement la question de l'articulation qu'au travers des différentes instances de concertation qui, à l'épreuve des faits, peinent à jouer leur rôle. Cette préoccupation semble avoir été renvoyée au jeu des acteurs locaux, qu'ils soient représentants des services déconcentrés de l'État ou des collectivités territoriales. Mais cette vision mécaniste se heurte à des difficultés d'ordre politique, administratif et organisationnel. Au-delà des différences de culture entre une fonction publique territoriale soucieuse de prendre en compte en priorité les intérêts locaux, et une fonction publique d'État qui se perçoit souvent et agit comme garante d'une unité et d'une uniformité territoriales, ce sont bien les enjeux politiques et les conséquences des décisions tout aussi légitimes les unes que les autres qui perturbent l'articulation des politiques en matière éducative. Ces perturbations sont d'autant plus fortes que la concertation et l'anticipation ont été faibles.

À l'issue de ce travail d'analyse, la mission constate que les relations entre l'État et les collectivités territoriales existent, et qu'elles sont aujourd'hui normalisées, voire routinières, au sein des services des différents exécutifs.

Toutefois, les constats établis dans les différents champs des politiques éducatives abordés démontrent qu'une articulation de nature plus politique reste à consolider et à structurer, avec des modes de

Annexes

Annexe 1 :	Les collectivités territoriales [ou collectivités locales] en France	119
Annexe 2 :	Liste des personnes rencontrées et/ou contactées pour demandes de documents.....	122
Annexe 3 :	Glossaire	126
Annexe 4 :	Bibliographie	130

Les collectivités territoriales (ou collectivités locales) en France

1. Définition

Une collectivité territoriale est une personne morale de droit public distincte de l'État et bénéficiant à ce titre d'une autonomie juridique et patrimoniale. Les expressions « collectivité territoriale » et « collectivité locale » sont synonymes.

La libre administration des collectivités territoriales est un principe constitutionnel (article 72 de la constitution).

2. Typologie

La Constitution énumère la liste des collectivités territoriales (articles 72 et 74) de façon limitative : commune, département, région, collectivité territoriale à statut particulier, collectivité d'outre-mer.

2.1. Les collectivités territoriales de droit commun

- Commune : 34 968 au 1^{er} janvier 2020 (source DGCL) contre 36 679 en 2001 (soit – 5 % en 20 ans) ;
- Département : 101 dont 96 en France métropolitaine ;
- Région : 18 dont 13 en France métropolitaine.

2.2. Les collectivités territoriales à statut particulier

- Corse ;
- Collectivité européenne d'Alsace (fusion des deux départements alsaciens) : statut de département mais avec des compétences supplémentaires dont la possibilité de promouvoir le bilinguisme par la mise en place d'un enseignement facultatif de langue et culture régionale. À ce titre, elle peut recruter par contrat des intervenants bilingues et anime un comité stratégique de l'enseignement de l'allemand en Alsace ;
- Paris, Lyon, Marseille.

2.3. Collectivités d'outre-mer

2.4. Nouvelle-Calédonie : collectivité de la République française « sui generis »

3. Les regroupements

Les EPCI (établissement public de coopération intercommunale) tels que les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes, les syndicats d'agglomération nouvelle, les syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des regroupements de communes. Ce sont des personnes publiques, mais pas des collectivités territoriales. Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités territoriales.

Dénomination	Type d'EPCI	Nombre (au 1 ^{er} janvier 2019)
Communauté de communes	à fiscalité propre	1 001
Communauté d'agglomération	à fiscalité propre	223
Métropole	à fiscalité propre	21

4. Compétences

4.1. Généralités

Chaque collectivité territoriale dispose de compétences spécifiques, administratives uniquement, définies par la loi. Elles ne peuvent donc disposer de compétences régaliennes ou étatiques telles que l'édiction de lois et règlements autonomes ou les juridictions.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (articles 37-1 et 72 alinéa 4 de la Constitution) permet aux collectivités territoriales d'expérimenter en dehors des compétences énoncées par la loi. Ainsi certaines communes ont été autorisées à expérimenter une nouvelle organisation des écoles primaires au titre de l'article 37-1 (12 expérimentations dans l'éducation nationale selon une étude du conseil d'État de 2020).

La clause de compétence générale, qui permet à une CT de prendre en charge toute affaire d'intérêt local, a été supprimée par la loi NOTRe sauf pour les communes.

Toutefois, certaines compétences sont partagées entre les communes, les départements, les régions ; les collectivités à statut particulier ont été maintenues dans les domaines ayant un caractère transversal, notamment en matière de promotion des langues régionales, d'éducation populaire et du sport (article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales - CGCT).

Les compétences des départements et des régions sont définies par la loi.

Les EPCI ne peuvent exercer que les compétences qui leur ont été explicitement transférées soit par la loi, soit par les communes membres et qui, de ce fait, figurent dans les statuts (principe de spécialité). Ils ne peuvent bénéficier du principe de la clause de compétence générale, contrairement aux communes.

4.2. Les compétences en matière d'éducation, sport et jeunesse

Certaines compétences générales sont communes au trois niveaux de collectivités, certaines sont spécifiques d'autres enfin sont partagées.

Compétences communes :

- Bâtiments scolaires (écoles, collèges et lycées publics)
 - Constructions, rénovations et entretiens
 - Fonctionnement (fluides)
- Restauration scolaire :
 - Compétence non obligatoire
 - Tarif fixé par la collectivité
 - Prestation en interne ou via DSP
- Fonctionnement à caractère pédagogique
 - Fonctionnement général (documentation, fournitures...)
 - Équipement notamment numérique
- Personnels non enseignant (ATSEM – agent territorial spécialiste des écoles maternelles, TOS)
 - Gestion : rémunération, recrutement, formation
- Activités pédagogiques
 - Organisation d'activités périscolaires culturelles ou sportives
 - Usages des bâtiments hors temps scolaires (ex. bureaux de vote)

Compétences spécifiques :

- Communes :
 - Organisation scolaire
 - Sectorisation scolaire
 - Horaires d'entrée/sortie des écoles
 - Création d'une caisse des écoles
- Départements :
 - Organisation scolaire :
 - Carte scolaire (répartition au sein des différents collèges du département)
- Régions :
 - Transports scolaires (depuis le 1^{er} septembre 2017)
 - Apprentissage (facultatif) : financement en investissement et fonctionnement des CFA
 - Coordination des politiques de formation professionnelle et élaboration du CPRDFOP
 - Information sur les métiers et les formations professionnelles

Compétences partagées :

- Langues régionales
- Sport (élaboration du schéma de développement du sport)
- Jeunesse
- Education populaire

Remarque : certaines compétences relevant du domaine « éducation, sport et jeunesse » peuvent être transférées à un EPCI. Ainsi la compétence « établissement scolaire » d'une ou plusieurs communes peut-elle être transférée en totalité (investissement et fonctionnement) ou partiellement (uniquement la compétence « service des écoles », c'est-à-dire mobilier, fournitures et personnels hors enseignants). Une métropole peut, par convention avec respectivement le département et la région, récupérer la compétence « collèges » et la compétence « lycée ».

5. Sources

- Qu'est-ce qu'une collectivité territoriale ? <https://www.vie-publique.fr/fiches/19604-quest-ce-quune-collectivite-territoriale-ou-collectivite-locale>
- L'organisation territoriale de la France <https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/l-organisation-territoriale-de-la-france>
- La Constitution française https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527579/
- Les collectivités et le service public d'enseignement <https://www.education.gouv.fr/les-collectivites-territoriales-8138>
- Guide pratique des collectivités territoriales <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-sous-sites/Reforme-des-collectivites-territoriales/Actualites/Guide-pratique-rct>
- Les compétences des collectivités territoriales https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Comp%C3%A9tences/1.%20les%20comp%C3%A9tences/tableau_de_compences-novembre2019.pdf
- Repères historiques sur l'ANS <https://www.sports.gouv.fr/reperes-historiques-669>

Au 1^{er} janvier 2020, 34 968 collectivités territoriales ressortent de la catégorie des communes, selon la **direction générale des collectivités locales** (DGCL), dont 34 839 en **France métropolitaine** (Corse comprise) et 129 dans les **départements et régions d'outre-mer**.

Liste des personnes rencontrées et/ou contactées pour demandes de documents

- Mme Marianne Lévêque, secrétaire générale du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports

Les services supports auprès de la SGMEN

- M. Anthony Bagouet, chef du département des politiques locales au SGMEN (pôle action territoriale).
- M. Sidi Soilmi, responsable de la cellule « bâti scolaire » du pôle action territoriale.
- M. Jean Marc Merriaux, directeur du « numérique éducatif » (DNE)
- M. Rémi Chaintron et M. Thierry Lafaye, DNE.
- M. Jérôme Fournier, expert de haut niveau, chargé de l'animation et de la coordination « jeunesse, engagement et sport » au sein du pôle « action territoriale » du SGMEN.

Contacts avec la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

- M. Christophe Gehin, chef de service du service du budget et des politiques éducatives territoriales
- M. Didier Lacroix, chef de service de l'accompagnement des politiques éducatives
- Mme Françoise Pétreault, sous-directrice de l'action éducative au sein du service de l'accompagnement des politiques éducatives
- Mme Christèle Gautherot, sous-directrice des savoirs fondamentaux et des parcours scolaires
- M. Philippe Lebreton, chef du bureau de l'orientation et de la lutte contre le décrochage scolaire
- Mme Valérie Maurin-Dulac, chef du bureau de l'école inclusive

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA)

- M. Jean Benoît Dujol, délégué interministériel à la jeunesse, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DIJ-DJEPVA)
- M. Mathias Lamarque, sous -directeur de l'éducation populaire
- Mme Dominique Billet, cheffe du bureau de l'animation territoriale (DJEPVA-SD2C)
- M. Pierre Montaudon, chef du bureau des politiques de jeunesse – SD1A, secrétaire général du conseil d'orientation des politiques de jeunesse - COJ
- M. Gildas Bouvet, chargé de mission « PEDT et plan mercredi » à la DJEPVA
- Mme Hélène Hess, cheffe du bureau du partenariat associatif jeunesse éducation populaire
- Mme Nathalie Bricnet, cheffe du bureau de la protection des mineurs en accueils collectifs et des politiques éducatives locales

Direction des sports (DS)

- M. Laurent Villebrun, chef du bureau du pilotage des services territoriaux et de la tutelle de l'agence (DS2C), sous-direction du pilotage des réseaux du sport
- Mme Christèle Gauthier, cheffe du bureau de l'élaboration des politiques du sport (DS.1A)

Agence nationale du sport (ANS)

- M. Frédéric Sanaur, directeur général de l'agence
- Mme Agathe Barbieux, directrice du développement de l'ANS

Experts consultés pour leurs travaux et expériences (enseignants chercheurs, IGESR...)

- M. Olivier Rey, IGÉSR, ex chargé d'étude et de recherche au service veille et analyses de l'institut français de l'éducation (IFÉ), auteurs d'articles portant sur la problématique éducative et son cadre institutionnel

- M. Patrice Caro, docteur en géographie, chercheur au CNRS, rattaché à l'unité « société et espaces »
- M. Choukri Ben Ayed, professeur de philosophie à l'université de Limoges, co-directeur du groupe GRESCO (groupe de recherches sociologiques sur les sociétés contemporaines-laboratoire commun aux universités de Limoges et Poitiers. Membre du comité scientifique d'expérimentation des dispositifs de mixité sociale à l'école. (MENJS)
- M. Michel Lugnier, IGÉSR, notamment auteur du rapport thématique 2020 : l'orientation de la quatrième au master
- M. Gilles Pétrault, IGÉSR, notamment auteur de travaux et rapport sur l'inclusion et le handicap
- M. Frédéric Thomas, IGÉSR, ancien président du conseil général du département d'Indre-et-Loire
- Mme Frédérique Weixel, IGÉSR, notamment auteure du rapport thématique 2020 : l'orientation de la quatrième au master

Représentants des collectivités territoriales

- Jean-Louis Nembrini, premier vice-président chargé de l'Éducation au conseil régional de nouvelle Aquitaine
- Pierre Mittet, directeur général adjoint (DGA) chargé du pôle « Éducation citoyenneté » du conseil régional de nouvelle-Aquitaine
- M. Kamel Chibli, président de la commission « Éducation » du conseil régional d'Occitanie, accompagné de : M. David Duval (région de France), M. Gilles Balageas, directeur des politiques éducatives, M. Olivier Franc, directeur délégué à l'aménagement, Mme Émeline Meislhac, chargée des politiques de jeunesse
- Mme Agnès Lebrun, ex vice-présidente de l'Association des maires de France, chargée des dossiers éducation. Actuellement chargée de mission au MENJS sur le sujet des relations entre le ministère et les collectivités territoriales.

Acteurs de de l'Éducation nationale

SGEN-CFDT chefs d'établissements représenté par :

- Mme Sylvie Perron, proviseur dans l'académie de Paris
- M. Laurent Drezer, proviseur dans l'académie de Nice

SNPDEN, représenté par :

- Mme Laurence Colin, proviseure du lycée hôtelier d'Arcachon
- M. Olivier Beaurepaire, proviseur dans l'Essonne
- M. François Resnais, mis à disposition du syndicat
- M. Bruno Bobkiewicz, proviseur de la cité scolaire de Vincennes
- M. Gwenaél Surel, proviseur à Nantes
- Mme Katia Beguin, rectrice de l'académie d'Orléans-Tours, présidente de la conférence des recteurs
- Mme Patricia Galeazzi, directrice académique des services de l'éducation nationale (DASEN) de la Sarthe, secrétaire générale de la conférence nationale des IA-DASEN et DAASEN
- M. Laurent Maire, CT ASH académie de Normandie
- Mme Évelyne Mege, IA-DASEN de l'Eure-et-Loir
- Mme Pascale Grimoin, IEN-ASH de l'Eure-et-Loir

Interlocuteurs pour le thème de l'orientation et l'information jeunesse

- Mme Frédérique Alexandre-Bailly, directrice générale de l'ONISEP
- M. Gilles Foubert, directeur des ressources documentaires

- Mme Anne Castagneyrol, directrice juridique
- Mme Patricia Bloch, déléguée régionale académique à l'information et l'orientation en Île-de-France
- M. Olivier Brunel, délégué régional académique de l'information et l'orientation de la région académique d'Occitanie
- Mme Marie Richard, présidente du centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ), ex VP du conseil régional d'Île-de-France, ex IGJS
- Mme Sophie Montoux, directrice du CIDJ
- M. Emmanuel Mourlet, président de l'union nationale de l'information jeunesse (UNIJ) : fédérant les centres information jeunesse régionaux
- Mme Sandrine Puppini, déléguée régionale académique de l'information et l'orientation de la région académique de Normandie
- M. Olivier Ronan-Rivat, directeur de l'UNIJ

Acteurs nationaux des politiques éducatives et de jeunesse territorialisées

- Mme Pauline Domingo, directrice du département enfance-jeunesse-parentalité de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)
- Mme Ségolène Darty
- Mme Édith Voisin
- Mme Virginie Gimbert
- M. Frédéric Bourthoumieu, directeur du programme éducation et petite enfance à l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Interlocuteurs locaux des projets éducatifs et des politiques de jeunesse analysées par la mission

- PEDT de Libourne (Gironde)
 - M. François Coux, DASEN de la Gironde
 - M. Jacques Vanhuyse, IEN de la circonscription de Libourne (Gironde), chargé du PEDT de Libourne
- Projets éducatifs de l'Isère
 - Mme Isabelle Becu-Salaun, inspectrice de la jeunesse et des sports, SDJES à la DSDEN de l'Isère
 - Mme Karine Ennifer, conseillère d'éducation populaire et de jeunesse (CEPJ) à la SDJES/DSDEN de l'Isère, chargée des politiques éducatives
- PESL de la Manche
 - M. Laurent Simplicien, sous-préfet, secrétaire général de la préfecture de la manche
 - Mme Sandrine Bodin, DASEN de la Manche
 - Mme Sandrine Prevel, IEN de la circonscription de Saint-Lô
 - M. Jean-Philippe Chapelle, inspecteur de la jeunesse et des sports, SDJES à la DSDEN de la Manche
 - M. Charly Varin, président de Villedieu Intercom, président de l'association des maires et intercommunalités de la Manche
 - M. Frédéric Lemonnier, vice-président de Villedieu Intercom chargé de l'éducation, la jeunesse et le PESL
 - M. Romain Morel, coordonnateur du PESL de l'intercom de Villedieu-les-Poêles
 - Mme Françoise Mauduit, chargée du PESL et des sports dans l'intercom de Villedieu les Poêles
 - Mme Pascale Lavailley, représentantes du conseil départemental de la Manche au Copil PESL
 - Mme Virginie Halley représentantes du conseil départemental de la Manche au Copil PESL

- M. Éric Dehainault, représentant de la caisse d'allocation familiale (CAF) de la Manche au Copil du PESL
- Mme Nadège Millotte-Gosnet, représentante de l'unité départementale de l'ARS dans la Manche
- M. Stéphane Lepoittevin, représentant la mutualité sociale agricole (MSA) de la Manche au COPIL PESL
- M. Mathieu Godinec, chargé de mission CEMEA pour le PESL
- Volet jeunesse de la stratégie de l'Union européenne pour trois régions française de l'arc alpin (SUERA)
 - M. Philippe Matheron, rattaché à l'agence de la cohésion des territoires (ANCT) exerce la fonction de commissaire à la l'aménagement, au développement et à la protection du massif des Alpes auprès du préfet de la région PACA, coordonnateur du massif, coordonne le projet SUERA
 - Mme Marie Claude Delclos, représentant l'ANCT
 - Mme Bernadette Saudemont, élue au conseil départemental des Hautes-Alpes dans le canton de Veynes
 - M. Olivier Viles, chargé de la formation professionnelle au service montagne du conseil régional de PACA (zone sud)
 - Mme Isabelle Roux, représentante de l'association Educ'Alpes, partenaire du projet SUERA
 - M. Marc-Jérôme Hassid, directeur de l'ONG CIPRA France, qui œuvre pour la protection et le développement durable des Alpes
 - M. Bernard Demars, DRAJES de la région PACA
 - Mme Nicole Suarez, conseillère technique et pédagogique supérieure dans le domaine de la jeunesse (CTPS) à la DRAJES de Marseille, chargée du dossier SUERA

Contact avec une association nationale d'éducation populaire et de jeunesse : les FRANCAS

- Mme Irène Pequerul, déléguée générale de la fédération nationale
- M. Yann Renault, délégué général adjoint de la fédération nationale

Glossaire

AAP	Appel à projet
AIAO	Accueil-information-orientation-accompagnement
AIO	Accompagnement à l'information et à l'orientation
AJIR	Ardèche, jeunesse, innovation, ruralité
ALSH	Accueil de loisirs sans hébergement
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
ANS	Agence nationale du sport
APEC	Association pour l'emploi des cadres
ARS	Agence régionale de santé
ARVEJ	Aménagement des rythmes de vie de l'enfant
ASC	Agence du service civique
ASRE	Aide spécifique rythmes éducatifs
ATOSS	Administratifs, techniques, ouvriers, sociaux et de santé
ATS	Aménagement du temps de l'enfant
ATSEM	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BAFA	Brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur
BIJ	Bureau information jeunesse
BUT	Bachelor universitaire de technologie
BOP	Budget opérationnel de programmes
BTS	Brevet de technicien supérieur
CAAECEP	Conseil académique des associations éducatives complémentaires de l'enseignement public
CAEN	Conseil académique de l'éducation nationale
CAF	Caisse d'allocation familiale
CAR	Comité de l'administration régionale
CARIF OREF	Centre animation ressources d'information sur la formation/Observatoire régional emploi formation
CATE	Contrat d'aménagement du temps de l'enfant
CAVL	Conseil académique de la vie lycéenne
CCPD	Conseil communal de la prévention de la délinquance
CDEN	Conseil départemental de l'éducation nationale
CDPD	Conseil départemental de la prévention de la délinquance
CEP	Conseil en évolution professionnelle
CEPJ	Conseiller de jeunesse et d'éducation populaire
CESE	Conseil économique social et environnemental
CESER	Conseil économique social environnemental régional
CFA	Centre de formation d'apprentis
CGI	Commissariat général à l'investissement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIDJ	Centre de documentation et d'information jeunesse
CLAE	Centre de loisirs associé à l'école

CLAS	Contrat local d'accompagnement scolaire
CLEE	Comité local école entreprise
CMQ	Campus des métiers et des qualifications
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNESCO	Centre national d'études des systèmes scolaires (ex conseil national d'évaluation du système scolaire)
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNOSF	Comité national olympique sportif français
CNPD	Conseil national de prévention de la délinquance
CNR	Cadre national de référence
CNVL	Conseil national de la vie lycéenne
CNOE	Comité national d'orientation et d'évaluation des cités éducatives
COG	Convention d'objectifs et de gestion (caisse nationale d'allocations familiales)
COJ	Conseil d'orientation des politiques de jeunesse
COFIL	Comité de pilotage
CPC	Conseiller pédagogique de circonscription
CPE	Conseiller principal d'éducation
CPGE	Classe préparatoire aux grandes écoles
CPRDFOP	Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle
CRAEN	Conseil de région académique de l'éducation nationale
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CREFOP	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
CREPS	Centres régionaux d'éducation physiques et sportives
CRIJ	Centres régionaux information jeunesse
CRS	Conférence régionale du sport
CSAIO	Chef du service académique de l'information et de l'orientation
CSE	Conseil supérieur de l'éducation
CTEN	Comité territorial de l'éducation nationale
CTG	Convention territoriale globale
CTM	Collectivité territoriale de la Martinique
CTP	Conseiller technique et pédagogique
DAN	Délégué académique au numérique
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDJS	Direction départementale de la jeunesse et des sports
DCIO	Directeur de centre d'information et d'orientation
DDFPT	Directeur délégué aux formations professionnelles et technologiques
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DIE	Dépense intérieure d'éducation
DIPLP	Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DNE	Direction du numérique éducatif
DRAIO	Directeur régionale académique de l'information et de l'orientation
DRAJES	Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports

DRONISEP	Délégations régionales de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions
DS	Direction des sports
DSDEN	Direction des services départementaux de l'éducation nationale
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DSU	Dotation de solidarité urbaine
DUT	Diplôme universitaire de technologie
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPLEFPA	Établissement public d'enseignement et de formation professionnelle agricole
ENT	Espace numérique de travail
EPLE	Établissement public local d'enseignement
ERP	Établissement recevant du public
GAD	Groupe d'appui départemental (dans les PEDT)
GEP	Groupe d'études et de prospective
GERR	Grande équipe de la réussite républicaine
HC3E	Haut-Commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises
IA DASEN	Inspecteur d'académie, directeur académique des services de l'éducation nationale
IDEE	Innovons et développons l'esprit d'entreprendre
IEN-IO	Inspecteur de l'éducation nationale, information et orientation
IFE	Institut français d'éducation
INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire
INEDUC	Inégalités éducatives
JOP	Jeux olympiques et paralympiques
LEGT	Lycée d'enseignement général et technologique
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LP	Lycée professionnel
MENJSR	Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports
MEOS	Mission des études, de l'observation et des statistiques
MSA	Mutualité sociale agricole
NAP	Nouvelle activité périscolaire
NOTRe (loi)	Nouvelle organisation territoriale de la République
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONG	Organisation non gouvernementale
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
OF	Organisme de formation
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PDMF	Parcours de découverte des métiers et des formations
PDN	Promeneur du Net
PEDT	Projet éducatif de territoire
PEL	Projet éducatif local
PESL	Projet éducatif social local
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Plan d'investissement dans les compétences
PIIODEMEP	Parcours individuel d'information, d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel

PIJ	Point information jeunesse
PISA	Programme international du suivi des acquis des élèves
PLF	Projet de loi de finance
PRD	Plan régional de développement
PRE	Programme de réussite éducative
PRODIJ	Pôle réunionnais organisation développement innovation jeunesse
PSAD	Plateforme de suivi et d'appui aux décrocheurs
QPV	Quartier prioritaire de la ville
RAP	Responsable d'accompagnement pédagogique
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SAAM	Service de l'action administrative et des moyens
SCV	Service civique volontaire
SDAASP	Schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public
SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
SPO	Service public de l'orientation
SPRO	Service public régional de l'orientation
SNPDEN	Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale
SNU	Service national universel
SUERA	Stratégie de l'Union européenne pour la région alpine
TAP	Temps d'activités périscolaires
TICE	Technologie de l'information et de la communication
TOS	Technicien et ouvrier de service
UDAF	Union départementale des associations familiales
UFA	Unité de formation par apprentissage
UNIJ	Union nationale de l'information jeunesse
UREPS	Unité universitaire régionale d'éducation physique et sportive

Bibliographie du rapport thématique

Partie 1

Philippe Bezes, Christine Musselin (2015). Le New Public management : entre rationalisation et marchandisation ? Dans : Laurie Bousquet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, Pierre Muller, Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ? Presses de Sciences Po.

<https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/1m0eemg4qt9cc8ct7bkgadninf/resources/chapitre05.pdf>

Patrice Caro (2018). Inégalités scolaires d'origine territoriale en France métropolitaine et d'Outre-mer. CNESCO.

http://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2018/10/181026_Cnesco_Caro_educ_et_territoires.pdf

Michèle Foin (15 juin 2021). Numérique éducatif : les équipements ne sont pas à la hauteur des ambitions. lagazettedescommunes.com.

<https://www.lagazettedescommunes.com/749739/numerique-educatif-les-equipements-ne-sont-pas-a-la-hauteur-des-ambitions/>

Marie-Claude Franchi, Antoine Mioche, Éric Tournier (2019). Rapport annuel 2019 des inspections générales : L'autonomie des établissements scolaires. Pratiques, freins et atouts pour une meilleure prise en compte des besoins des élèves. IGEN, IGAENR.

IGAENR (2018). La réorganisation territoriale des services déconcentrés des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (rapport n° 2018-029).

<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid130058/www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid130058/la-reorganisation-territoriale-des-services-deconcentres-des-ministeres-de-l-education-nationale-et-de-l-enseignement-superieur-de-la-recherche-et-de-l-innovation.html>

INEDUC (2018). Politiques scolaires / Politiques éducatives. EspacesTemps.net.

<https://www.espacestems.net/articles/politiques-scolaires-politiques-educatives/>

Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (2009). Guide juridique du chef d'établissement. <https://www.education.gouv.fr/le-guide-juridique-du-chef-d-etablissement-11309>

OCDE (2011). Autonomie et responsabilisation des établissements d'enseignement : quel impact sur la performance des élèves ? PISA à la loupe, n° 9. <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48989573.pdf>

Olivier Rey (2013). Décentralisation et politiques éducatives. Dossier d'actualité de l'IFÉ, n° 83. <http://veille-et-analyses.ens-lyon.fr/DA-Veille/83-avril-2013.pdf>

Partie 2

Véronique Barthélémy, Benoît Dejaiffe, Gaëlle Espinosa (2017). Rapport d'évaluation du dispositif de modification des rythmes scolaires. Évaluation des Nouvelles Activités Périscolaires (NAP) à Nancy :: quels effets sur la réussite des enfants ? Universités de Lorraine, Université de Nanterre.

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01461545/document> (note n° 30)

Yves Bottin, Michel Delaunay, Sonia Henrich (2000). L'aménagement des rythmes scolaires à l'école primaire (rapport n° 2000-01). IGEN

<https://www.vie-publique.fr/rapport/26537-lamenagement-des-rythmes-scolaires-lecole-primaire>

Cour des comptes (2018). L'exercice par les communes de leurs compétences scolaires et périscolaires. Dans : Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Pages 151 à 216.

https://www.ccomptes.fr/system/files/2018-09/20180925-finances-publiques-locales-2018_0.pdf

Inserm (dir.) (2001). Rythmes de l'enfant : De l'horloge biologique aux rythmes scolaires. Rapport. Les éditions Inserm. <https://www.ipubli.inserm.fr/handle/10608/178>

Francis Lebon, Maud Simonet (2017). Des petites heures par-ci par-là : quand la réforme des rythmes scolaires réorganise le temps des professionnels de l'éducation. Actes de la recherche en sciences sociales, n° 220. <https://www.cairn.info/revue-actes-de-la-recherche-en-sciences-sociales-2017-5-page-4.htm>

Hubert Montagner (2009). Les rythmes majeurs de l'enfant. Informations sociales, n° 153.

<https://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2009-3-page-14.htm>

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports (2015). Fiches pratiques. Projet éducatif territorial (PEDT) : l'essentiel pour élaborer, mettre en œuvre et développer un projet éducatif territorial.

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

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports (2017). Évaluation nationale des PEDT : rapport final.

https://www.jeunes.gouv.fr/IMG/UserFiles/Files/Eval%20PEDT_Rapport%20VF.pdf

Emmanuel Porte (2019). L'éducation populaire en France. Fiches repères INJEP, n° 44.

<https://injep.fr/publication/leducation-populaire-en-france/>

François Testu (1990). Chronopsychologie et rythmes scolaires. Revue française de psychologie, n° 93.

https://www.persee.fr/doc/rfp_0556-7807_1990_num_93_1_2480_t1_0127_0000_2

Partie 3

Valérie Becquet (2011). De la réforme du service national au service civique. Cahiers de l'action, INJEP, n° 34.

<https://www.cairn.info/revue-cahiers-de-l-action-2011-4-page-13.htm>

Laurent Besse (2008). Un ministre et les jeunes : François Missoffe, 1966-1968. Histoire@politique, n° 4.

<https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2008-1-page-11.htm>

INJEP (2019). Politiques intégrées de jeunesse : une action publique renouvelée ? Cahier de l'action, n° 54.

<https://www.cairn.info/revue-cahiers-de-l-action-2019-2.htm>

Marianne Lassus (2017). Jeunesse et sports : l'invention d'un ministère (1928-1948). Éditions de l'INSEP.

Maëlle Moalic, Jordan Parisse (2020). Les politiques de jeunesse des conseils régionaux : entre recomposition des compétences et affirmation inégale d'un rôle de coordination. Injep Analyses et synthèses. Études et recherches, n° 37. <https://injep.fr/publication/les-politiques-de-jeunesse-des-conseils-regionaux/>

Jordan Parisse (2019). Réforme territoriale et réorganisation de l'État : quels enjeux pour les politiques de jeunesse ? Injep Analyses et synthèses. Études et recherches, n° 21. <https://injep.fr/publication/reforme-territoriale-et-reorganisation-de-letat-quels-enjeux-pour-les-politiques-de-jeunesse/>

Christophe Pécout (2008). Les jeunes et la politique de Vichy. Le cas des chantiers de la jeunesse. Histoire@politique, n° 4. <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2008-1-page-9.htm>

Bertrand Schwartz (1981). L'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Rapport au premier ministre.

<https://www.vie-publique.fr/rapport/36870-insertion-professionnelle-et-sociale-des-jeunes>

DJEPVA argumentaire préalable à la création de la boussole

https://www.jeunes.gouv.fr/IMG/UserFiles/Files/Argumentaire_Boussole.pdf

Partie 4

Cour des comptes (2009). La conduite par l'État de la décentralisation. Rapport public thématique

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/Rapport-decentralisation-271009.pdf>

Crédoc (2018). Quel ressenti des jeunes sur leur parcours d'orientation ? Dans : Cnesco, Conférence de comparaison internationale « Éducation à l'orientation : comment construire un parcours d'orientation tout au long de la scolarité ? ». <http://www.cnesco.fr/fr/education-a-lorientation/au-niveau-des-eleves/> Michel

Huteau (1999). L'évolution du rôle et des méthodes des conseillers d'orientation des années 1920 à aujourd'hui. Questions d'orientation, n° 1, pages 13-24.

[http://propos.orientes.free.fr/dotclear/public/Huteau M. L_evolution_du_role_et_des_methodes_des_conseillers_d_orientation_des_annees_1920_a_aujourd_hui_Le_Mans_septembre_1998_7_p.pdf](http://propos.orientes.free.fr/dotclear/public/Huteau_M._L_evolution_du_role_et_des_methodes_des_conseillers_d_orientation_des_annees_1920_a_aujourd_hui_Le_Mans_septembre_1998_7_p.pdf)

IGAENR, IGAS, IGEN, IGJS (2015). Évaluation des préfigurations du service public régional de l'orientation (SPRO) (rapport n° 2015-036).

IGAS, IGAENR, IGEN (2013). Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation (rapport n° 2013-008).

IGEN, IGAENR (2005). Le fonctionnement des services d'information et d'orientation (rapport n° 2005-101). <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/054000752.pdf>

Didier Lacroix (2018). Conséquences de l'article 10 du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel sur les DRONISEP (rapport n° 2018-069). IGAENR.

Michel Lugnier (2021). L'orientation, de la quatrième au master. Rapport thématique annuel 2020. IGÉSR

Ny Aina Rakotomalala Harisoa (2020). Pratiques, confinement et besoin en formation des enseignants. Rapport d'étude. Canopé. https://www.reseau-canope.fr/fileadmin/user_upload/Projets/agence_des_usages/confinement/Rapport_etude_pratiques-confinement-besoins_2020.pdf

Partie 5

Colin Miège (2021). Agence nationale du sport (ANS) : repères historiques. Comité d'histoire des ministères chargés de la jeunesse et des sports. <https://sports.gouv.fr/IMG/pdf/genenerationaledusport.pdf>

Partie 6

Agence nationale de la cohésion des territoires (2021). La France en douze portraits. Rapport 2019-2020 de l'observatoire des territoires. <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/kiosque/rapport-2019-2020-la-france-en-douze-portraits>

Peter Barrett, Fay Davies, Yufan Zhang, Lucinda Barrett (2015). The impact of classroom design on pupils' learning: Final results of a holistic, multi-level analysis. Building and environment, volume 89, pages 118-133. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0360132315000700>

Nicolas Bauquet (2021). Régions : le renouveau de l'action publique ? Note de l'Institut Montaigne. <https://www.institutmontaigne.org/publications/regions-le-renouveau-de-laction-publique>

Choukri Ben Ayed (2015). La mixité sociale à l'école. Tensions, enjeux, perspectives. Armand Colin. Béatrice Boutchenik, Pauline Givord, Olivier Monso (2018). La ségrégation sociale entre collèges : un reflet de la ségrégation résidentielle nettement amplifiée par les choix des familles, notamment vers l'enseignement privé. Insee Analyses, n° 40. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3614217>

Julien Cahon (2021). Les politiques d'industrialisation des constructions scolaires et leur remise en cause : l'exemple des lycées publics (1956-1986). In Situ Revue des patrimoines, n° 44. <https://journals.openedition.org/insitu/30988>

Canopé (2015). Habiter l'école : lieu ouvert, lieu fermé ? Diversité, n° 179.

Jean-Pierre Chevènement. Lettre à Laurent Fabius du 25 juillet 1985 (Archives nationales, 19880108/5).

Ghislaine Cormier, Marguerite Rudolf (2012). Évolution et hétérogénéité académique des conditions d'accueil des collégiens dans leurs établissements. Éducation & formations, n° 82, p. 67.

François Demarcq (2020). Rapport du Conseil général de l'économie sur la rénovation énergétique des bâtiments scolaires (rapport n° 2019/26/CGE/SG).

https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/cge/renovation-energetique-batiments.pdf

DEPP (2019). La réussite des élèves : contextes familiaux, sociaux et territoriaux. Éducation & Formations, n° 100.

<https://www.education.gouv.fr/la-reussite-des-eleves-contextes-familiaux-sociaux-et-territoriaux-education-formations-ndeg-100-41657>

DEPP (2012). Conditions de scolarisation et facteurs de réussite scolaire. Éducation & formations, n° 82. <https://www.education.gouv.fr/conditions-de-scolarisation-et-facteurs-de-reussite-scolaire-4862>

DEPP (1970). Situation du parc immobilier des établissements publics du premier degré, 1968-69.

Tableaux statistiques, n° 3782.

<https://archives-statistiques-depp.education.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/5089/situation-du-parc-immobilier-des-etablissements-publics-du-premier-degre-1968-69>

Marie Duru-Bellat (2004). La ségrégation sociale à l'école : faits et effets. Diversité, n° 139. https://www.reseau-canope.fr/fileadmin/user_upload/Projets/Forum_rue_des_ecoles/la_mixite_sociale_a_lecole/pdf/10_La_s_egregation_sociale_a_lecole_faits_et_effets.pdf

Pauline Givord, Marine Guillerm, Olivier Monso, Fabrice Murat (2016). Comment mesurer la ségrégation dans le système éducatif ? Une étude de la composition sociale des collèges français. Éducation & Formations, n° 91. https://archives-statistiques-depp.education.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/13304/comment-mesurer-la-segregation-dans-le-systeme-educatif-une-etude-de-la-composition-sociale-des-coll?_lg=fr-FR

Julien Grenet, Youssef Souidi (2021). Renforcer la mixité sociale au collège : une évaluation des secteurs multi-collèges à Paris. Rapport Institut des Politiques publiques, n° 31. <https://www.ipp.eu/publication/fevrier-2021-renforcer-mixite-sociale-college-evaluation-secteurs-multi-colleges-paris/>

Thibaut Hébert, Éric Dugas (2017). Quels espaces scolaires pour le bien-être relationnel ? Enquête sur le ressenti des collégiens français. Éducation et socialisation, n° 43. <https://journals.openedition.org/edso/1904>

Olivier Klein (2017). Favoriser la rénovation du patrimoine scolaire des quartiers populaires pour créer une école moderne et attractive. Rapport interministériel. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000257.pdf>

Patrick Levy-Waitz (2021). Nos territoires en action : dans les tiers lieux de fabrique notre avenir. Rapport au premier ministre. <https://tiers-lieux.famillesrurales.org/rapport-2021-france-tiers-lieux-nos-territoires-en-action-dans-les-tiers-lieux>

Son Thierry Ly, Arnaud Riegert (2015). Mixité sociale et scolaire, ségrégation inter- et intra-établissement dans les collèges et lycée français. Cnesco. <http://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2016/09/SegregationFrance1.pdf>

Béatrice Mabilon-Bonfils, François Durpaire et Geneviève Zoïa (2017). Quelle architecture pour l'école de demain ? Éducation et socialisation, n° 43. <https://journals.openedition.org/edso/1899>

Béatrice Mabilon-Bonfils, Virginie Martin (2017). Forme solide et École solide : comment penser une nouvelle grammaire (architecturale) scolaire ? ». Éducation et socialisation, n° 43. <https://journals.openedition.org/edso/1925>

Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports (février 2021). Climat scolaire et prévention des violences. <https://www.education.gouv.fr/climat-scolaire-et-prevention-des-violences-11918>

Antoine Prost (2005). Jalons pour une histoire de la construction des lycées et collèges de 1960 à 1985. Dans : Lycées, lycéens, lycéennes, deux siècles d'histoire. Institut national de recherche pédagogique. Pages 459-478. https://www.persee.fr/doc/inrp_0000-0000_2005_act_28_1_9270