

DEBAT NATIONAL sur l'AVENIR de l'ECOLE

Les maires sont des acteurs essentiels du système éducatif aussi l'Association des Maires de France outre son implication dans tous les travaux ministériels, conduit régulièrement des réflexions sur ce secteur dans le cadre de ses enquêtes, commissions, groupes de travail et congrès.

Ses dernières réflexions trouvent naturellement leur place dans les travaux de la *Commission du débat national sur l'avenir de l'école*.

Tout d'abord, il s'agit du **rôle des communes en matière d'éducation et de la définition et de la répartition des responsabilités des collectivités publiques dans ce domaine**. Ce thème renvoie à la réforme en cours portant sur la décentralisation ainsi que sur les projets du Ministère de l'Education nationale visant notamment à développer sur le territoire des réseaux d'écoles du premier degré public.

Il s'agit également des « **Politiques éducatives et l'égalité territoriale** », thème du 85^{ème} Congrès des Maires de France, où les maires se sont interrogés sur les conditions qui permettraient à l'action publique, nationale et territoriale, d'être encore plus efficace pour assurer sur l'ensemble du territoire un enseignement scolaire de qualité qui concourt à l'égalité des chances dans la réussite scolaire.

Il s'agit aussi d'une interrogation sur les **voies et moyens par lesquels les maires pourraient intervenir pour mieux assumer le rôle de l'école dans l'apprentissage du vivre ensemble**.

Par ailleurs, depuis plusieurs années, en partenariat avec l'Association nationale des directeurs de l'Education des villes (ANDEV), l'AMF a mené deux enquêtes qui placent l'école au centre de la réflexion et de l'action publique. La première enquête, *les Maires et l'Education* confirme la **place majeure occupée par l'éducation au sein de toute politique municipale** avec la décentralisation qui a légitimé la présence des élus territoriaux dans le champ éducatif. La seconde qui vient de se terminer démontre que les **politiques éducatives locales existent et qu'elles sont de plus en plus innovantes et qu'elles dessinent les contours de l'école de demain**. D'une part, parce qu'elles placent l'enfant dans sa globalité au centre de leurs préoccupations plutôt que dans le fonctionnement de l'école stricto sensu, mission importante mais non exclusive des communes, d'autre part, parce qu'elles visent à répondre aux attentes et aux besoins des acteurs de la communauté éducative locale plus qu'aux incantations réglementaires.

1) La décentralisation de l'Education

Les lois de décentralisation de 1983 ont légitimé la présence des élus territoriaux dans le champ éducatif, permis l'établissement de nouveaux rapports entre le monde éducatif et les collectivités territoriales et la rencontre de mondes qui ne collaboraient qu'exceptionnellement. Mais elle a fixé un cadre territorial assez strict où les élus n'ont pas le rôle qu'ils souhaitent (exemple du Conseil départemental de l'éducation nationale).

S'il est certain pour l'enseignement du premier degré que le bon niveau de gestion de l'école est la commune car il permet une meilleure adéquation des moyens aux besoins, plusieurs questions se posent comme celle des modalités d'élaboration de la carte scolaire, de la clarification des dépenses de fonctionnement et des modes de partenariats.

En effet, sous la pression de l'Etat mais aussi en fonction des arbitrages territoriaux, les politiques éducatives territoriales menées aujourd'hui dépassent les missions légales initiales des collectivités territoriales. Or, certaines dépenses de fonctionnement ne sont pas toujours clairement établies juridiquement (manuels scolaires, droits de reprographie, matériels informatiques). Elles viennent en outre s'ajouter à des dépenses induites par l'extension des missions des communes. Elles sont à l'origine d'une instabilité du coût éducatif local et de charges pour les communes. Enfin, les partenariats notamment ceux qui fondent les contrats éducatifs locaux (CEL) sont souvent imposés et surtout les dispositifs ne sont pas toujours pérennes ou du moins stables en ce qui concerne le financement de l'Etat. Si l'éducation a acquis sa place dans les politiques locales et émerge au niveau intercommunal, les maires demandent la clarification des compétences et des financements pour continuer de concourir à l'égalité des chances dans la réussite scolaire. Ils attendent une clarification des compétences et des charges dans le domaine de l'enseignement scolaire, et la poursuite et l'amélioration des dispositions permettant d'assurer une réelle égalité qui ne signifie pas uniformité. Ils souhaitent également que les principes d'expérimentation et de contractualisation dans le domaine périscolaire, figurent dans la loi.

Concernant la carte scolaire qui devient un schéma territorial pluriannuel, les maires y sont globalement favorables mais à la condition qu'il soit établi dans la plus grande concertation et qu'ils en soient les principaux acteurs. Or, les maires des villes et des grandes agglomérations manifestent des réserves sur ce schéma territorial tel qu'il est prévu actuellement car ils ne sont pas partie prenante du dispositif de concertation et de contractualisation alors que le Conseil Général y a toute sa place ce qui montre une confusion entre la responsabilité politique du département et la délimitation d'un territoire. Ces réserves sont confortées par des premiers échos venus de certains départements (Seine Maritime, Rhône, ..) qui attestent de la volonté de quelques inspecteurs d'Académie d'anticiper les projets de décrets sur les réseaux et d'engager une restructuration des écoles tant en milieu urbain que rural et ceci sans concertation, ce qui suscite une protestation des maires qui se sentent mis devant le fait accompli.

Concernant les réseaux d'écoles, même si les élus ne sont pas opposés à leur développement, mouvement qu'ils ont eux-mêmes favorisé avec la création des Regroupements pédagogiques intercommunaux, ils souhaitent que la création des réseaux soit laissée à leur initiative ou soit liée par accord formel comme c'est le cas actuellement où les 246 réseaux existants résultent de la volonté conjointe des collectivités locales et de l'Education nationale. Les maires urbains estiment quant à eux que le réseau n'est pas adapté aux villes qui comportent des dizaines de groupes scolaires et qui en outre assurent des actions scolaires et périscolaires de qualité.

2) Des disparités à l'équité : le soutien aux actions éducatives

Le principe même de l'école Républicaine c'est l'égalité des chances pour préparer un meilleur avenir. Mais du principe à la réalité, les fossés se creusent. Toutes les statistiques montrent que l'égalité des chances a beaucoup de difficultés à devenir réalité. Depuis trente ans, on constate qu'on a peu atténué le rôle de l'origine géographique ou sociale dans la réussite scolaire. Et ce malgré l'interrogation récurrente dans toutes les communes, sur les principes d'équité et de justice. La France a démocratisé son enseignement, mais elle reste ségrégative. La moitié des enfants d'ouvriers sont bacheliers contre la quasi-totalité des enfants de cadres. Sur le terrain, au quotidien, les disparités sont nombreuses. Entre milieu urbain et rural. Entre quartiers favorisés et défavorisés...

Partant de ces constats partagés, les communes et les intercommunalités se demandent comment agir pour réduire ces disparités. Si la politique des zones et réseau d'éducation prioritaire a apporté des débuts de réponses, de même que le développement de la préscolarisation, l'apport de la commune en matière d'équipement (informatique, pour l'apprentissage des langues, etc.) et d'offre d'activités périscolaires a un effet important sur l'égalité des chances.

Un meilleur moyen pour une politique éducative la plus égalitaire possible, c'est le travail dans un partenariat où chacun est bien à sa place. Tous les détours culturels jouent l'accès aux savoirs fondamentaux. Ce n'est pas une question de taille de ville mais de volonté politique. Il ne s'agit pas de faire plus, mais de faire mieux. Et ne pas oublier que les questions d'habitat, de logement, de vie sociale jouent. Car, plus que le seul cadre scolaire, c'est d'action éducative qu'il s'agit. Refusant le déterminisme socioculturel, les communes font souvent preuve d'innovations, en développant l'éducation artistique et culturelle. Elles se sont, plus largement, engagées pour développer des activités périscolaires principalement ces dernières années, dans le cadre des contrats éducatifs locaux où elles sont le moteur essentiel pour la coordination des acteurs. Elles sont également un partenaire désigné dans la lutte contre l'illettrisme en confortant ce qui se fait à l'école, par la création d'un environnement propice à l'envie de lire et à l'acquisition des savoirs.

3) Quelle égalité de moyens ?

Mais reste la question des dépenses liées aux politiques éducatives et à leur financement. Elle s'inscrit, tout naturellement, dans le débat sur la décentralisation, dans l'espoir d'y trouver des réponses. Certes, il y a inégalité de moyens, mais mesurer la différence de moyens ne signifie pas que l'on mesure la différence de qualité, grosso modo, les budgets consacrés à l'éducation sont de même importance partout. À savoir : un quart du budget de la commune, un tiers du personnel et 50 % du patrimoine.

Comme en témoignent nombre d'expériences, les communes se sont largement investies, au-delà de leurs compétences, sans que la loi les y autorise ou les y contraigne. Aujourd'hui, les maires ne sont pas forcément demandeurs de plus de décentralisation sur le premier degré mais d'une meilleure décentralisation. La recherche d'une plus grande équité nécessite plus que jamais de « clarifier » les interventions de chacun pour davantage de « cohérence et de complémentarité » entre les différents intervenants, au premier rang desquels l'Education nationale. Beaucoup d'élus sont partisans d'un contrat qui définisse clairement le partenariat car les interventions des communes se font sans aucune sécurité juridique ou administrative.

4) L'innovation

Une société qui avance est une société qui innove. En matière d'Éducation, l'innovation est essentielle. Non pas pour le plaisir d'innover mais pour répondre aux nouveaux enjeux éducatifs qui résultent des changements qui affectent la société, le politique, l'organisation territoriale. Depuis la décentralisation, les maires sur le plan éducatif font preuve d'imagination, dans l'intérêt de l'enfant mais aussi de l'image de leur commune. En effet, les familles demeureront dans la commune ou de nouvelles familles s'y installeront si « l'offre éducative » proposée est de nature à satisfaire les besoins des enfants et de leurs familles. Les maires savent qu'ils seront jugés sur leur capacité à fournir des services de qualité sur les temps extra et péri-scolaires : accueil du matin, temps de la pause méridienne, prise en charge des enfants le mercredi après-midi au travers d'activités culturelles et sportives.

Les maires sont ainsi conduits à être des innovateurs à mettre en place des expérimentations, de nouveaux processus (de consultation, de décision, de communication, d'évaluation), de nouveaux moyens techniques et technologiques, tant pour appliquer les orientations décidées au niveau central que pour faire émerger de nouvelles pratiques, des champs nouveaux d'intervention, au plus près des besoins des enfants, des familles, des enseignants et de l'ensemble de la communauté éducative.

Au moment où l'on parle d'une nécessaire mutation de l'École, il importe d'évaluer la réalité de ces innovations, d'identifier les freins et les leviers et de voir comment les diffuser pour les généraliser. De l'enquête AMF/ANDEV sur les maires et l'innovation, des enseignements voire des critiques se sont dégagés comme la nécessité d'accompagner le développement de l'intercommunalité, l'attente d'outils adaptés à tous les stades de l'innovation, l'indispensable continuité dans les financements accordés mais aussi les résistances au changement.

A cet égard, sont intéressantes plusieurs propositions de l'ANDEV visant à créer une « pépinière de l'innovation éducative locale » avec notamment la mise en place d'un « atlas de l'innovation », à partir des 150 fiches expériences reçues dans le cadre de cette enquête (Atlas consultable par tous les élus et professionnels territoriaux souhaitant développer des actions innovantes).

Ces réflexions contribueront à favoriser la reconnaissance des politiques éducatives locales innovantes, afin notamment de renforcer les liens de complémentarité entre l'action du Ministère de l'Éducation et celle des communes avec pour objectif, la réussite scolaire des enfants et leur épanouissement en tant que futurs citoyens.