

Décentralisation et Education Management et gestion des établissements

La décentralisation appliquée au système d'éducation trouve aujourd'hui des données de débat, sur le fond de l'exercice des compétences.

A cet effet, il faut partir du dispositif normatif :

- le premier suite à la décentralisation de 1982-1983 (intégrant celui de la fonction publique et propre à l'éducation) ;
- le second (pour l'instant) avec la loi du 13 août 2004.

Dans ce cadre, on traite de compétences partagées et d'interfaces de responsabilités et d'autorités en regard de l'établissement scolaire, unité de base du système d'éducation, de l'Etat, de la collectivité locale.

Alors il est permis de proposer une évolution du droit appelée théorie ou principe de fonctionnalité. Sur le processus de décentralisation, il s'agit d'un transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités ; mais certains y voient un transfert de compétences des établissements vers les collectivités avec la loi de 2004. Ici on doit articuler décentralisation territoriale (vers les collectivités) et décentralisation fonctionnelle (vers les établissements publics).

Les missions d'accueil, d'hébergement, d'entretien sont confiées aux collectivités par l'Etat et donc quelles étaient les compétences de l'établissement en regard de l'Etat ? Par la décentralisation territoriale, l'Etat a transféré les siennes aux collectivités sans modifier normalement celles des établissements.

Le débat vient de la situation des personnels TOS eux-aussi transférés en lien avec les compétences transférées de l'Etat vers les collectivités.

Et par là, on peut voir la substitution de la collectivité à l'Etat en termes d'autorité administrative à distinguer de l'autorité fonctionnelle, le chef d'établissement. Pour celui-ci, on considèrera le 4 en 1 : autorité de l'établissement, représentant de l'Etat, organe exécutif, « chargé » de la fonctionnalité de la collectivité souvent intitulée autorité fonctionnelle. Or une part de celle-ci s'attache à autorité de l'établissement en termes de gestion de celui-ci et notamment de l'organisation des services des personnels et de la mise en œuvre des prestations de service. Pour structurer, il est proposé autorité de fonctionnalité associée à autorité d'établissement (celle-ci regroupe les trois données initiales).

Pour les personnels TOS, si l'on considère le pouvoir de nomination (et notation, avancement), il a été transféré de l'Etat (Rectorat) à la collectivité mais l'organisation des services demeure dans les compétences du chef d'établissement et/ou du gestionnaire. Par là on construit une ambiguïté dans le statut « autorité administrative » entre gestion de carrière et organisation de service.

Ainsi on revient à la décentralisation articulée entre les deux temps 1983 et 2004. La différence entre le premier et le second s'appelle la fonctionnalité à considérer entre décentralisation territoriale et décentralisation fonctionnelle.

Pour en saisir plus encore les termes, il convient de considérer deux grandes données. La première s'attache à la différenciation entre exploitation et gestion : la définition de l'exploitation (des services) appartient à la collectivité locale et la gestion relève de l'établissement sur le fondement du dispositif normatif de 1983 et le fait qu'en 2004, la loi n'a pas remis en question le processus de gestion cela étant conforté par la substitution de la collectivité à l'Etat sans toucher à l'établissement.

Mais la fonctionnalité pour exister repose en second sur le dispositif de l'article 82 de la loi du 13 août 2004 à savoir objectifs et orientations fixées par la collectivité locale par délibération. Ceux-ci sont communiqués au chef d'établissement par le Président pour mise en œuvre et rendu compte ; au-delà des orientations et des objectifs, il faut considérer les moyens. Ainsi on relève le lien obligation de moyens et obligations de résultats mais clairement une différenciation dans l'exercice des responsabilités confortant celle entre exploitation et gestion, ce d'autant que la loi prévoit « il (le CE) assure la gestion de service de demi-pension » et que cette même loi renvoie à une convention sur les modalités d'exercice des compétences.

Aussi, en l'absence de délibération, il se pose un débat sur la fonctionnalité même si en tout état de cause le Président doit assurer la continuité d'exploitation. Cependant son pouvoir d'instructions trouve les limites dans les compétences relevant de l'établissement et par conséquent celles du chef d'établissement selon le décret de 1985 d'autant que la loi de 2004 n'a pas renvoyé à un décret pour son application à ce sujet.

A considérer une délibération, il y a les termes d'une hiérarchie double : administrative par l'Etat, fonctionnelle par la collectivité allant des objectifs et orientations à la mise en œuvre des moyens et de la gestion. La fonctionnalité conjugue obligation de moyens et obligations de résultats comme en témoigne en particulier la jurisprudence relative aux installations sportives et aux délibérations des conseils d'administration.

Ainsi il est permis d'être réservé sur le fait de considérer que les collectivités peuvent gérer en direct des domaines de gestion sauf à démontrer que la loi de 2004 a implicitement abrogé le décret de 1985 du moins certaines dispositions et par conséquent modifie le principe d'autonomie tenu de la décentralisation de 1982-1983. Ce propos peut être étayé par le contrôle ou la tutelle selon la référence utilisée : l'un ou l'autre est assuré par l'Etat et la collectivité ; sa consistance relève du premier dispositif normatif et non du second, et de plus s'est sensiblement réduit pour la collectivité locale.

Considérant ces données, le chef d'établissement en autorité d'établissement s'inscrit dans le principe de hiérarchie au sens classique du terme. L'autorité de fonctionnalité (et au travers de lui, l'établissement) le met dans le principe de chaînes de responsabilités liant obligations de moyens et obligations de résultats ; la hiérarchie fonctionnelle se définit comme les interfaces organisationnelles entre autorités ou/et instances, donc de compétences partagées mais liées, ce au service de l'action éducatrice.

Celle-ci considère l'enseignement dans la classe (compétence de l'Etat) de tout l'environnement de la classe où interviennent les trois grands acteurs (Etablissement, Etat, Collectivité). Et dans ce cadre, il convient de distinguer l'acte pédagogique (le cours, l'examen) de la logistique éducative (l'entretien, l'accueil, l'administration...). Mais ces éléments relèvent de l'interprétation... sans nul doute logique considérant l'article 211.1 du code de l'éducation : « L'éducation est un service public national dont l'organisation et le fonctionnement sont assumés par l'Etat sous réserve des compétences attribuées par le présent code aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public ».

Malgré cela, il demeure que l'Etat a transféré des compétences et des moyens et selon le processus de décentralisation, il y a un lien certain bien établi. Si l'Etat a conservé des

compétences, il a du conserver les moyens correspondants ; à titre d'exemple on peut citer les personnels de laboratoire. Pour tenter d'éclaircir le débat, il est permis de proposer la démarche suivante : analyser les missions remplies par l'établissement avant 2004 en regard des compétences transférées de l'Etat vers la collectivité : ainsi on fera apparaître l'existant et le nouveau pour ne parler encore de transfert. Cela peut être mené sur le fondement de la distinction action pédagogique et logistique éducative dans le cadre de l'action éducatrice voire de communauté scolaire intégrant personnels TOS et collectivité par la loi de 2005 sur l'éducation. On verra ainsi que le transfert de copies était assuré dans certains établissements comme la gestion de magasin dit « pédagogique » mais de fait gestion de matières qualifiables de fournitures.

L'analyse précédente ne prétend pas à l'exhaustivité. Elle est une contribution à la réflexion avec un fondement selon la théorie ou principe de fonctionnalité distinguant autorité d'établissement et autorité de fonctionnalité à partir d'une définition de l'action éducatrice (action pédagogique / logistique éducative). Elle invite à la maîtrise de l'exercice plein des compétences et à l'interface de celles-ci : tout cela s'appelle agir en toute responsabilité.