

## Enseignement et communes

Marie-Odile NICOUD

Maitre de conférences en Droit public

Université Lumière – Lyon 2 / Faculté de Droit Julie-Victoire Daubié

UR n° 4573 Transversales – Unité de recherche en droit

Dans son ouvrage « Du progrès dans l'instruction primaire » (1862), Julie-Victoire Daubié dresse une liste sans concession des améliorations à apporter dans l'école. On trouve notamment la question des locaux, des activités extrascolaires, de la distribution de prix aux écoliers, de l'enseignement agricole, des fournitures scolaires ou encore de la bibliothèque de l'école.

Mais ces améliorations et les réformes qu'elle appelle de ses vœux ne pourront toutefois, poursuit-elle, « être effectuées dans l'instruction primaire que quand les communes y auront une plus grande initiative », car « la centralisation administrative pèse à un tel point sur elles que tous les efforts d'amélioration sont paralysés souvent par un préfet qui, se disant grand protecteur de l'enseignement, refuse la création d'une école ou défend de voter des fonds pour une distribution de prix ».

Cette décentralisation souhaitée par Julie-Victoire Daubié, engagée depuis plusieurs décennies maintenant, a-t-elle permis, 160 ans après, aux communes d'intervenir plus activement et de manière plus autonome dans l'enseignement primaire ?

Assurément, si l'on en croit l'article L. 212-4 du code de l'éducation aux termes duquel « la commune a la charge des écoles publiques ». Assurément au regard des nombreuses compétences intéressant l'école primaire exercées par le conseil municipal et/ou le maire. Assurément encore lorsqu'on songe aux activités innombrables proposées par l'échelon communal aux écoliers.

Pour autant, si la décentralisation opérée depuis le début des années 1980 a permis aux communes d'être des acteurs incontournables de l'école primaire et élémentaire, elle est loin d'avoir desserré l'étau étatique dans lequel se conçoit, s'organise et fonctionne l'enseignement en France. Si les communes, tout comme les autres collectivités territoriales, disposent de compétences en ce domaine, le code de l'éducation affirme la responsabilité prépondérante de l'État dans l'organisation du service public national qu'est l'éducation.

« Première priorité nationale », l'éducation est, selon l'article L. 211-1 du code de l'éducation, « un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État », cet article se faisant l'écho de l'alinéa 13 du préambule de la Constitution de 1946. En effet, celui-ci précise que : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ».

La place que confère l'article L. 211-1 du code de l'éducation aux collectivités territoriales en matière scolaire ne fait que confirmer la prééminence de la compétence étatique. Il est en effet précisé que l'État est compétent « sous réserve des compétences attribuées aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public ». Les compétences dévolues aux collectivités territoriales relèvent donc de l'exception puisque, dans le silence de la loi,

l'organisation et le fonctionnement du service public scolaire sont assurés par l'État. D'ailleurs, en précisant que les compétences attribuées aux collectivités territoriales permettent de les « associer au développement de ce service », le législateur marque leur caractère secondaire, l'usage du verbe « associer » laissant transparaître que les collectivités s'ajoutent à l'acteur premier : l'État.

De surcroît, la garantie de l'égal accès au service public de l'éducation affirmée par le préambule de 1946 implique, si ce n'est un monopole, au moins une large prépondérance étatique. Et l'analyse du droit positif révèle qu'aujourd'hui encore, les politiques scolaires relèvent principalement de la compétence étatique. C'est que la nature et la fonction politique de l'école ne semblent pas avoir véritablement changé : celle-ci demeure le lieu où « s'exerce l'action unificatrice de l'État en matière de culture, élément fondamental de la construction de l'État-nation »<sup>1</sup>.

Quant aux communes, depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle, et notamment depuis la loi n° 236 du 28 juin 1833 relative à l'instruction primaire (dite « loi Guizot »)<sup>2</sup>, elles ont la charge des écoles primaires qu'elles ont l'obligation de créer et d'entretenir. Selon l'expression de l'époque, cette compétence se limite au « matériel ». L'enseignement, c'est-à-dire le « spirituel » relève de la compétence de l'État.

Cette répartition qu'a connu Julie-Victoire Daubié est encore largement d'actualité<sup>3</sup>.

Ne relèvent en effet juridiquement des compétences obligatoires communales que la construction des écoles ainsi que leur fonctionnement matériel. Et, en ce domaine, l'autonomie communale reste encadrée à un point tel qu'il ne s'agit que d'une autonomie de façade (I).

Néanmoins, la décentralisation opérée à compter des années 1980 a permis aux communes, d'être davantage impliquées dans ce qu'il est convenu d'appeler les « prolongements du service public de l'éducation » pour lesquels l'autonomie communale tend à s'affirmer au fil des réformes de l'école (II).

## **I – La construction et l'entretien des écoles : une autonomie de façade**

Dès lors que la puissance publique s'est emparée des prérogatives longtemps dévolues à l'église en matière d'instruction, les communes ont été impliquées dans l'organisation du service public d'éducation. On rappellera à cet égard l'ordonnance

---

<sup>1</sup> Pierre Bourdieu, « Esprits d'État, Genèse et structure du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 96-07, mars 1993, p. 54.

<sup>2</sup> *Bull. des lois du royaume de France*, IX<sup>e</sup> série, règne de Louis-Philippe, tome V, août 1833, p. 251.

<sup>3</sup> Relèvent en effet pour l'essentiel de l'État la temporalité scolaire (le calendrier scolaire, la durée maximale du nombre d'heures pouvant être travaillées chaque semaine par les élèves), la structuration des parcours scolaires (l'article L. 311-1 du code de l'éducation précise à ce propos que « la scolarité est organisée en cycles pour lesquels sont définis des objectifs et des programmes nationaux » et ajoute que c'est au Gouvernement de fixer par décret « le nombre des cycles et leur durée »), la détermination des orientations pédagogiques, l'organisation et la détermination des contenus des enseignements (article L. 211-1 du code de l'éducation), la définition et la délivrance des diplômes nationaux, le recrutement et la gestion des personnels enseignants et de direction ou encore l'organisation de l'éducation prioritaire (le Conseil d'État considère que le ministre est compétent pour fixer, par arrêté, « la liste des établissements publics têtes de réseaux participant au programme Réseau d'éducation prioritaire », CE, 1<sup>er</sup> juin 2018, n° 392196, *AJDA* 2018, p. 1128).

royale n° 13-437 du 14 février 1830<sup>4</sup> aux termes de laquelle le conseil municipal arrête le montant des « frais indispensables pour le premier établissement de l'école » mais aussi les frais relatifs au fonctionnement de l'établissement. On rappellera surtout la loi « Guizot » du 28 juin 1833 qui définit l'école publique comme « celle qu'entretiennent en tout ou partie les communes, les départements ou l'État ». Ainsi, dès la Restauration, la commune a-t-elle été reconnue dans son rôle patrimonial.

Par la suite, la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire (dite « loi Goblet »)<sup>5</sup> énumère une série de dépenses obligatoires pour les communes : l'établissement des écoles primaires élémentaires publiques ; le logement de chacun des membres du personnel enseignant rattaché à ces écoles ; l'entretien des bâtiments et de leurs dépendances ; l'acquisition et l'entretien du mobilier scolaire ; le chauffage et l'éclairage des classes ainsi que la rémunération des gens de service s'il y a lieu.

Un siècle plus tard, ce rôle patrimonial de la commune a été conforté par la décentralisation des années 1980, confirmant la responsabilité et la propriété des locaux scolaires du premier degré au niveau communal.

Aux termes de l'article L. 212-1 du code de l'éducation renvoyant à l'article L. 2121-30 du code général des collectivités territoriales, « le conseil municipal décide de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles d'enseignement public après avis du représentant de l'État dans le département ».

Ainsi, les décisions de construction, d'appropriation ou d'aménagement des locaux relèvent de la commune au terme d'une procédure explicitée par une circulaire du 21 février 1986 relative à la planification scolaire dans les écoles élémentaires et maternelles publiques<sup>6</sup>, circulaire qui insiste sur le régime issu de l'article 13-1 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983<sup>7</sup> en ce qu'il reconnaît un pouvoir d'initiative aux communes (qui n'étaient précédemment que consultées sur les décisions de création prises par l'État).

Autonomie renforcée donc... Mais autonomie en trompe l'œil.

En effet, si l'initiative d'une création, d'une construction relève bien de la commune, le projet fait ensuite l'objet d'une instruction par les services déconcentrés académiques, instruction conclue par une proposition faite par l'inspecteur d'académie, directeur académique des services de l'Éducation nationale et transmise au préfet. Il appartient ensuite à ce dernier de faire connaître au maire son avis sur l'opportunité des constructions projetées.

Cet avis constitue dans les faits une véritable décision. En effet, selon les termes de la circulaire précitée, si l'avis est favorable, il « vaut engagement de fournir les postes nécessaires en fonction des critères d'effectifs arrêtés sur le plan départemental ». En revanche, si l'avis est défavorable, « l'État ne sera pas engagé à attribuer des postes ». Il est bien évident qu'au final, la délibération qu'est appelé à prendre le conseil municipal en vue de l'éventuelle construction d'une école est

---

<sup>4</sup> Bull. des lois du royaume de France, VIII<sup>e</sup> série, règne de Charles X, tome XII, oct. 1830, p. 83.

<sup>5</sup> J.O.R.F. 31 oct. 1886, p. 4999.

<sup>6</sup> J.O.R.F. 5 mars 1986, p. 3408.

<sup>7</sup> Loi complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, J.O.R.F. 23 juill. 1983, p. 2286.

largement induite par cet avis. Le pouvoir de décision de la commune est donc paralysé puisque l'école ouverte par ses soins ne pourra fonctionner faute de personnel, si le préfet et l'inspecteur d'académie ne pourvoient pas l'établissement en emplois budgétaires.

Et sur la gestion des emplois, la jurisprudence est on ne peut plus claire. La répartition des emplois d'enseignants relève de l'État seul, le conseil municipal n'ayant ni compétence délibérative, ni même compétence consultative<sup>8</sup>.

A cette capacité communale, en partie fictive donc, de créer des écoles, limitée qu'elle est par des considérations budgétaires nationales, il convient d'ajouter la possibilité reconnue à l'État par l'article L. 211-3 du code de l'éducation de se substituer à la commune pour la création d'une école, lorsque la collectivité territoriale « refuse de pourvoir à une organisation convenable du service public »<sup>9</sup>. L'État prend alors en charge les dépenses de construction et transfère de plein droit la propriété de l'établissement à la commune (article L. 211-3 du code de l'éducation).

Ce pouvoir de substitution est en cohérence avec l'obligation constitutionnelle qui pèse sur l'État « de veiller à l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïc à tous les degrés sur l'ensemble du territoire national »<sup>10</sup> et avec le principe d'égalité qui conduit à ce que, sauf exception, « toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique » (article L. 212-2 du code de l'éducation)<sup>11</sup>. Il n'en reste pas moins qu'en matière de gestion du parc immobilier scolaire, compétence historique de la commune, les textes de décentralisation n'ont pas fondamentalement bouleversé les équilibres nés de la législation du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Si la prépondérance de l'État inscrite dans le texte constitutionnel constitue une limite évidente à la décentralisation scolaire, il n'en reste pas moins que l'enseignement n'a pas été épargné par le mouvement général de décentralisation des années 1980. Il est aujourd'hui commun d'affirmer que les sphères de

---

<sup>8</sup> CE, 28 oct. 1992, *Min. Éducation nat. c/ Cne de Meilhan sur Garonne*, req. n° 87522, *JCP G*, 1993, p. 7, note M.-C. Rouault. La consultation du conseil municipal sur le nombre de maîtres attaché à chaque école a été supprimée par le décret du 26 mai 1962. La loi du 22 juillet 1983, en remplaçant la consultation du conseil municipal sur le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques de chaque commune par une décision dudit conseil, n'a pu avoir pour effet de faire revivre l'obligation de consulter le conseil municipal sur la suppression ou la création de postes d'instituteurs. La circulaire du 21 février 1986 des ministres de l'intérieur et de la décentralisation et de l'éducation nationale qui recommande aux inspecteurs d'académie de "continuer comme précédemment à consulter les communes" est dépourvue de valeur réglementaire.

<sup>9</sup> Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 86-486 du 14 mars 1986 (*J.O.R.F.* 16 mars 1986, p. 4323), « l'organisation convenable du service public de l'enseignement élémentaire dans une commune s'apprécie par référence aux conditions d'accueil dans les communes comparables du département » (art. R. 211-1 du code de l'éducation).

<sup>10</sup> Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, alinéa 13.

<sup>11</sup> Il en est de même de tout hameau séparé par 3 km du chef-lieu ou de toute autre agglomération et réunissant au moins 15 enfants d'âge scolaire. Toutefois, deux ou plusieurs communes peuvent se réunir pour l'établissement et l'entretien d'une école. Cette réunion est même obligatoire lorsque deux ou plusieurs localités étant distantes de moins de 3 km, la population scolaire de l'une d'entre elles est régulièrement inférieure à 15. De même, un ou plusieurs hameaux dépendant d'une commune peuvent être rattachés à l'école d'une commune voisine.

compétences ne peuvent rester complètement étanches et il en va de la politique éducative comme de nombreuses autres politiques. La cloison construite par les textes entre la gestion des locaux scolaires et les autres charges du système éducatif ne résiste pas à l'épreuve des faits. La satisfaction des besoins locaux ne peut se réduire à une bonne gestion des locaux scolaires et les collectivités territoriales ne peuvent plus être seulement perçues comme des gestionnaires patrimoniaux. La légitimité qu'elles ont désormais acquise vis-à-vis du corps social les conduit naturellement, voire les oblige, à investir bien davantage le champ éducatif.

## **II – La participation au prolongement du service public de l'éducation : les solides fondations d'une autonomie en construction**

L'interaction entre les sphères de compétences étatique et locale apparaît de plus en plus nettement, qu'il s'agisse du service d'accueil minimum pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire en cas de grève des enseignants<sup>12</sup> ou bien de la réforme des rythmes scolaires avec son corollaire que sont les activités périscolaires et, surtout, de la possibilité reconnue aux communes d'inscrire leur action dans un projet éducatif de territoire, lequel projet rend toujours plus d'actualité ce qu'il est désormais convenu d'appeler la territorialisation de l'éducation, que Julie-Victoire Daubié n'osait pas encore appeler de ses vœux.

C'est principalement dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires impulsée par le décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013<sup>13</sup>, réforme qui avait pourtant conduit à une véritable fronde de la part des élus communaux<sup>14</sup>, que les communes ont assurément renforcé leur place dans le dispositif éducatif. Elles ne sont plus aujourd'hui de simples partenaires immobiliers mais interviennent désormais dans le « temps » des élèves. La réforme des rythmes scolaires a eu pour effet de systématiser leur implication dans les temps périscolaires, c'est-à-dire les temps qui, sans être dédiés à l'activité d'enseignement *stricto sensu*, en sont l'accessoire immédiat, le « prolongement du service public d'éducation » au sens de l'article R. 551-1 du code de l'éducation.

---

<sup>12</sup> Le service minimum d'accueil résulte de la loi n° 2008-790 du 20 août 2008 (*J.O.R.F.* 21 août 2008, p. 13076). Cette loi jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n° 2008-569 DC du 7 août 2008, *AJDA* 2008, p. 2410, note M. Verpeaux) a mis en place un service distinct du service public national de l'éducation, mais qui lui est directement associé et qui contribue à sa continuité.

<sup>13</sup> *J.O.R.F.* 26 janv. 2013, texte n° 3. Décret validé par le Conseil d'État au motif « qu'aucune disposition constitutionnelle ou législative ne rend les collectivités territoriales compétentes pour organiser la répartition hebdomadaire des enseignements scolaires délivrés dans les écoles maternelles et élémentaires », CE, 2 juill. 2014, *Assoc. autonome des parents d'élèves de l'école Émile Glay et Féd. Sud Éducation*, req. n° 367179 et 367190, *AJDA* 2014, p. 1353, obs. M.-C. de Montecler.

<sup>14</sup> A. Cassette et E. Farvaque, « La réforme des rythmes scolaires : aspects territoriaux et budgétaires », *Pouvoirs locaux* 2015, n° 104, p. 27.

Si les communes avaient depuis longtemps développé des activités périscolaires et extrascolaires<sup>15</sup>, allant des études surveillées et/ou dirigées aux classes de découverte en passant par des activités culturelles, artistiques et sportives, la réforme des rythmes scolaires et plus largement la réforme de l'école intervenue en 2013 a conduit à formaliser ces actions facultatives et complémentaires à l'enseignement dans des projets éducatifs territoriaux (PEDT).

Et c'est bien au travers de ces projets éducatifs territoriaux que l'encadrement juridique de la décentralisation en matière éducative peut aujourd'hui répondre au vœu formulé par Julie-Victoire Daubié.

En application de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013<sup>16</sup>, dite « réforme Peillon », le décret n° 2013-707 du 2 août 2013<sup>17</sup> place la concertation locale au cœur de la question éducative pour élaborer et co-construire des projets prenant en compte la globalité des temps de l'enfant. Aussi, le projet éducatif territorial doit-il être un instrument de dialogue entre tous les acteurs de la communauté éducative et doit permettre, comme dans bien d'autres domaines, de passer de la culture de la circulaire à celle du contrat<sup>18</sup>.

Le décret du 2 août 2013 prévoit ainsi que dans le cadre des projets éducatifs de territoire, « peuvent être organisées, en application de l'article L.551-1 du code de l'éducation, des activités périscolaires pour les enfants scolarisés dans les écoles maternelles ou élémentaires, dans le prolongement du service public de l'éducation et en complémentarité avec lui ».

Ces projets sont élaborés conjointement par la commune (ou l'EPCI lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles lui ont été transférées), par les services de l'État et les autres partenaires locaux, notamment associatifs, et les autres collectivités territoriales<sup>19</sup>. De nombreux ministères sont en effet impliqués dans l'élaboration de ces PEDT : ministère en charge de l'éducation bien sûr, mais également ministères en charge des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire, de la vie associative, de la culture, de la politique de la ville, de la famille, etc. Les autres collectivités territoriales peuvent également être associées, ne serait-ce que par rapport à la problématique du transport scolaire. Sont également impliquées les caisses d'allocations familiales, la mutualité sociale agricole et bien sûr les associations sportives, culturelles, artistiques, scientifiques, de jeunesse, d'éducation populaire ainsi que des représentants des parents d'élèves. Sont enfin

---

<sup>15</sup> Le temps périscolaire est constitué des heures qui précèdent et qui suivent la classe. Concrètement, il s'agit du matin juste avant la classe, du temps méridien (de la fin de la matinée au retour en classe l'après-midi), du soir immédiatement après la classe. Le temps extrascolaire est, quant à lui, le temps durant lequel un encadrement est proposé aux enfants : en soirée, après le retour de l'enfant à son domicile, les mercredi ou samedi après la classe (lorsqu'il y a école le matin), le mercredi ou le samedi toute la journée (s'il n'y a pas école), le dimanche, les jours fériés, les vacances scolaires.

<sup>16</sup> Loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, *J.O.R.F.* 9 juill. 2013, texte n° 1.

<sup>17</sup> Décret relatif au projet éducatif territorial et portant expérimentation relative à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre, *J.O.R.F.* 4 août 2013, texte n° 8.

<sup>18</sup> Voir en ce sens, Cl. Devès, « Gouvernance éducative et collectivités territoriales », *JCP A* 2014, p. 2157.

<sup>19</sup> Voir circulaire n° 2014-184 du 19 décembre 2014 (NOR : MEME 1430176 C) pour la promotion de la généralisation des projets éducatifs territoriaux sur l'ensemble du territoire dans les écoles maternelles et élémentaires, *B.O.E.N.* 1<sup>er</sup> janvier 2015, p. 21.

impliqués les conservatoires, les écoles de musique, les bibliothèques, les médiathèques.

Le PEDT prend la forme d'une convention conclue entre le maire (ou le président de l'EPCI), le préfet, le directeur académique des services de l'éducation nationale, et, le cas échéant, les autres partenaires qui coordonnent leurs interventions pour organiser, dans l'enceinte de l'école ou dans les locaux de l'un des signataires, des activités périscolaires répondant aux besoins des enfants. Le PEDT doit en effet viser « à favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques et activités culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication » (article L. 551-1 du code de l'éducation).

On l'aura compris, cet outil est particulièrement intéressant en ce qu'il permet d'associer l'ensemble des acteurs du champ éducatif et de contractualiser leur engagement à se coordonner en organisant l'articulation de leurs interventions, l'enjeu étant de favoriser l'égalité des chances sur tous les territoires et dans tous les milieux sociaux, d'offrir un parcours cohérent et complémentaire à l'enfant avant, pendant et après l'école, de lui offrir des temps périscolaires et extrascolaires<sup>20</sup> aussi attractifs que profitables en termes de réussite et de valeurs de vie commune, répondant ainsi au vœu d'harmonie dans la cité cher à Julie-Victoire Daubié.

L'autre intérêt majeur, au regard de notre sujet, réside dans le processus d'élaboration du PEDT, dans la mesure où c'est bien la commune (ou l'EPCI lorsque les dépenses de fonctionnement des écoles lui ont été transférées) qui est à l'initiative de l'élaboration d'un tel outil<sup>21</sup>.

C'est également la commune (ou l'EPCI) qui met en place le comité de pilotage chargé du suivi et de l'évaluation des activités prévues dans le PEDT.

Les communes qui ont élaboré un tel document organisaient et finançaient déjà bon nombre des activités proposées. Mais le PEDT se doit d'être plus ambitieux. D'ailleurs, le cahier des charges contenu dans la circulaire n° 2013-036 du 20 mars

---

<sup>20</sup> Le PEDT peut en effet s'élargir aux activités extrascolaires afin d'assurer une complémentarité des activités éducatives tout au long de l'année.

<sup>21</sup> La circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013 (NOR : MENE1306458C, *B.O.E.N.* 21 mars 2013, p. 4) précise les différentes étapes d'élaboration d'un PEDT : 1/ Une phase de « réflexion préalable », permettant de délimiter un périmètre d'action cohérent (commune, EPCI, territoire plus large), d'identifier les besoins, de définir les grandes priorités communes aux différents partenaires, de faire l'inventaire de l'offre locale d'activités (dans les champs culturel, artistique, sportif, etc.) et des ressources matérielles et humaines ; 2/ L'élaboration d'un avant-projet précisant le périmètre du territoire concerné, les données générales relatives au public concerné (nombre d'écoles, d'enfants, etc.), les ressources mobilisées (humaines et matérielles), les domaines d'activités prévues (sport, activités culturelles et artistiques, éveil citoyen, etc.) et, le cas échéant, les demandes de dérogation à l'organisation des temps scolaires (le décret n° 2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques, dit « décret Blanquer » - *J.O.R.F.* 28 juin 2017, texte n° 12 ; *AJDA* 2017, p. 1312, note M.-C. de Montecler - a permis un ajustement des rythmes scolaires lié aux circonstances locales. Sur proposition conjointe d'une commune - ou d'un EPCI - et d'un ou plusieurs conseils d'école, des adaptations à l'organisation de la semaine scolaire ayant pour effet de répartir les heures d'enseignement hebdomadaires sur 8 demi-journées réparties sur 4 jours peuvent être autorisées par le directeur académique des services de l'éducation nationale - Voir Ph. Jacquemoire, « Rentrée scolaire 2017 : sur un air de rythmes'n blouses (de travail) », *AJCT* 2018, p. 8 - ; 3/ La formalisation du PEDT et la signature de la convention (qui nécessite une délibération du conseil municipal — ou de l'organe délibérant de l'EPCI —).

2013 invite les communes à dépasser le cadre des activités traditionnellement organisées. L'ambition est affichée clairement : les activités proposées « doivent favoriser le développement personnel de l'enfant, de sa sensibilité et de ses aptitudes intellectuelles et physiques, son épanouissement et son implication dans la vie en collectivité. Elles ne doivent pas se limiter à des activités dites d'éveil, mais prendre en compte l'enfant dans toutes ses dimensions et dans son environnement. Elles doivent rechercher la cohérence et la complémentarité entre elles et avec le projet d'école »<sup>22</sup>.

Ainsi, sans remettre en cause la place de l'État, les projets éducatifs territoriaux ouvrent incontestablement des perspectives riches en termes de politiques éducatives locales et mettent la commune au centre de l'offre éducative locale, faisant ainsi de l'éducation un véritable enjeu « commun ».

## Conclusion

Les vœux de Julie-Victoire Daubié ont-ils aujourd'hui été exaucés ? Non, dans la mesure où les communes continuent à n'avoir juridiquement qu'un rôle subsidiaire, cantonnées qu'elles sont à des tâches indispensables mais matérielles et qui ne sont pas le cœur même de la fonction éducative. Oui si l'on considère les prolongements communaux du service public de l'enseignement qui permettent aux communes de participer aux dispositifs de réussite éducative, même de se saisir de la question éducative, notamment dans le cadre des projets éducatifs de territoire. Assurément oui dès lors que les expérimentations envisagées par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance<sup>23</sup>, couvrant un vaste champ<sup>24</sup>, doivent systématiquement associer les collectivités territoriales, notamment quant à la définition des grandes orientations. Expérimentations qui ont bien vocation à mettre en place des dispositifs pédagogiques d'inspiration locale et qui permettront

---

<sup>22</sup> Les activités privilégiées sont l'aide aux devoirs, la lecture, les sorties pédagogiques, les classes de découverte, les ateliers artistiques mais aussi des ateliers basés sur certaines notions comme l'hygiène ou la sécurité routière. Certains projets sont centrés sur une idée-force (la citoyenneté à Toulouse, le « vivre ensemble » dans un environnement durable à Paris, l'implication des enfants dans la vie de la cité à Albi) autour de laquelle se décline une offre diversifiée destinée à faire des temps périscolaire et extrascolaire un temps qui soit aussi dédié aux valeurs collectives. Voir rapport du Centre national d'étude des systèmes scolaires, *Gouvernance des politiques éducatives – Les politiques éducatives au prisme de la déconcentration et de la décentralisation : aspects juridiques*, mars 2022, disponible sur le site du Cnesco : <http://www.cnesco.fr>.

<sup>23</sup> J.O.R.F. 28 juill. 2019, texte n° 3.

<sup>24</sup> Organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement ; établissement d'un lien entre les différents niveaux d'enseignement ; coopération avec les partenaires du système éducatif ; immersion linguistique, dans une langue vivante étrangère mais aussi dans une langue régionale ; échanges avec des établissements étrangers ; utilisation des outils et ressources numériques ; répartition des heures d'enseignement sur l'ensemble de l'année scolaire ; procédure d'orientation des élèves ; participation des parents d'élèves à la vie de l'école ou de l'établissement.



peut-être d'aboutir à une différenciation territoriale effective<sup>25</sup>, différenciation qui ira alors bien au-delà des vœux de notre héroïne du jour.

---

<sup>25</sup> Que l'on songe par exemple au programme « territoires éducatifs ruraux » qui implique une multitude d'acteurs locaux (collectivités territoriales, entreprises, associations notamment) et qui a pour objectif de mobiliser les forces existantes localement afin d'améliorer les performances scolaires et pallier l'éloignement des grands bassins d'emplois ou d'enseignement supérieur. Des moyens sont apportés afin de dédoubler les classes, créer des « cordées de la réussite », des internats d'excellence ou encore des mentorats au bénéfice des élèves. Que l'on songe encore, et peut-être surtout, aux « cités éducatives », programmes destinés aux quartiers dits prioritaires et dans lesquels les communes concernées ont consacré une part importante de leur budget, programmes globaux qui pourraient mettre fin à l'empilement des dispositifs antérieurs trop segmentés (contrats éducatifs locaux, contrats locaux d'accompagnement à la scolarité, contrats temps libre, contrats enfance, programmes de réussite éducative, etc.) Les « cités éducatives » ont ceci d'original qu'elles tendent vers de nouvelles fonctions inter-éducatives, dans et autour de l'école.