

LE MAMMOUTH ET LA VACHE À Réflexions sur les relations entre territoriales en matière de TICE

Alain Chaptal

UNIVERSITÉ PARIS-VIII

MAISON DES SCIENCES DE L'HOMME PARIS-NORD

Depuis vingt ans, les relations entre l'État et les collectivités territoriales sont marquées, quoi qu'en disent les acteurs, par beaucoup d'ambiguïtés et une vision assez caricaturale de l'action de l'autre que symbolise le titre provocateur de cet article.

L'esprit de coopération, pourtant indispensable à une mise en œuvre réussie du dispositif issu des lois de décentralisation, peine à s'imposer entre un ministère rétif à se dépouiller de ses anciennes prérogatives et qui s'adapte difficilement à des formes plus modernes de pilotage et des collectivités territoriales engagées parfois dans une surenchère à l'innovation.

Que signifient vingt ans pour un mammouth ?

L'année 85 marque l'entrée en vigueur des lois de décentralisation, révolution copernicienne pour les mentalités administratives. La dernière grande opération régalienne d'équipement date précisément de 1985 avec Informatique pour tous (IPT). Comme tout bouleversement d'importance, elle connaîtra une réplique ultérieure mais de plus faible impact lorsque le ministère Monory décida, en 1988, de manière visionnaire et volontariste à l'égard du multimédia, de doubler le parc français de CD-Rom en équipant les établissements secondaires de 650 lecteurs (son conseiller d'alors était un certain Thierry Breton). À l'initiative de Laurent Fabius, alors Premier ministre, IPT avait cependant introduit une notion d'importance du point de vue

de l'aménagement du territoire que la Mission des Technologies nouvelles du Ministère s'efforça tant bien que mal de mettre en œuvre : l'ouverture des établissements vers la société, les parents comme les entreprises environnantes, afin de faire profiter tout le tissu social des équipements informatiques financés sur fonds publics. Une logique en cohérence avec le projet global de familiarisation informatique qui sous-tendait IPT.

Les dix années qui suivirent furent marquées par une quasi-absence de politique en matière de TICE pour le scolaire jusqu'au début 1997, mais tout change véritablement avec l'arrivée de Claude Allègre. Fervent supporter des TICE en lesquelles il voit un vecteur irremplaçable de modernisation, il lance dès l'université d'été de Hourtin d'août 1997 l'idée d'un plan d'équipement original. Original, il l'était doublement. D'une part par l'accent mis résolument sur Internet et l'accès aux réseaux. D'autre part parce que le volet central du plan se limitait à énoncer des objectifs généraux chiffrés relatifs à l'accès à ces technologies. Il n'y avait pas un plan Allègre centralisé mais un cadrage national s'appuyant sur un assemblage de trente plans académiques. L'idée était bonne. Elle n'avait qu'un inconvénient. Son auteur, pressé et exigeant, avait omis d'y associer dès l'origine les collectivités territoriales dont il attendait pourtant le concours financier indispensable pour sa réalisation. Le schéma officiel prévoyait que le premier projet de plan d'action élaboré par les conseillers TICE des recteurs soit discuté avec celles-ci dès l'automne afin de mettre au point le plan définitif, mais ce schéma fut diversement appliqué¹. D'où des délais et quelques quiproquos avant que les choses ne se mettent partout en place. Quoi qu'il en soit, ces plans ont constitué généralement un travail de qualité, reconnu d'ailleurs comme tel par les collectivités territoriales puisqu'elles les ont financés et que leurs efforts ne se sont pas démentis depuis. Il faut cependant noter que le volet consacré au primaire ne constituait généralement qu'une esquisse et que sa mise en œuvre s'est souvent heurtée à la complexité des structures de décision et à certaines volontés d'autonomie des inspections académiques rencontrant, à l'occasion, semblables volontés d'actions distinctives de municipalités.

On aurait pu penser qu'il ne s'agissait là que de défauts de jeunesse, liés au caractère récent de la dévo-

LAIT l'État et les collectivités dans l'enseignement scolaire

lution de compétences aux collectivités territoriales. Pourtant, il faut bien reconnaître que durant les huit années qui suivirent, les deux directions principalement concernées du Ministère, la sous-direction des TICE (SDTICE) de la direction de la Technologie et la direction de l'Administration (DA devenue DPMA), se sont inscrites dans la même logique : concevoir des initiatives et élaborer des actions pilotes d'abord, rechercher le financement des collectivités en vue de leur généralisation ensuite. On pourrait ainsi multiplier les exemples portant sur des questions d'importance, développées comme projets pilotes au sein de ce vaste (mais tombé, depuis, dans l'oubli) schéma stratégique des systèmes d'information et de télécommunication (S3it) élaboré par le Ministère à partir de 1998 et validé pour la période 2000-2004 dans le confort de la concertation interne : Schéma directeur des infrastructures, Schéma directeur de la sécurité, S2i2e, Bureau virtuel enseignant, Assistance aux utilisateurs... On pourrait ajouter des projets pour le supérieur comme les universités numériques en Région. Tous ont en commun de concerner fortement les collectivités territoriales mais d'avoir été élaborés sans elles, comme si les équipes du Ministère avaient, malgré les édifiantes et nombreuses déclarations d'intention, décidé d'oublier dans les faits l'esprit des lois de décentralisation pour n'en retenir que l'émergence d'un contributeur financier à la bonne volonté supposée inépuisable.

Notable exception, les environnements numériques de travail (ENT). Le Schéma directeur des environnements de travail (SDET) fit, certes, l'objet d'une première élaboration en interne mais fut très vite soumis, en mars 2003 dans une version encore volontairement provisoire, aux critiques et enrichissements des acteurs du secteur : entreprises, experts, collectivités... L'appel à projets lancé la même année grâce au concours de la Caisse des dépôts relève, lui, d'une autre logique, nous y reviendrons.

L'engagement constant des collectivités territoriales

Le bilan que l'on peut honnêtement tirer de ces huit dernières années (et qui rejoint l'analyse de l'Association des Régions de France²) est que, dans l'accompagnement de ces plans aboutissant à un taux d'équipement

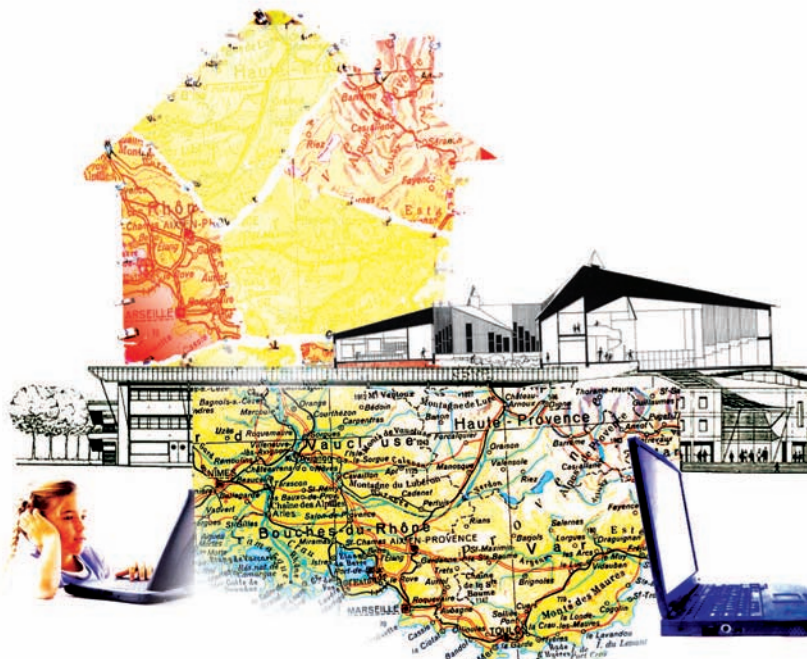


honorable, les collectivités territoriales sont allées très au-delà de leurs compétences obligatoires qui ne concernaient que les renouvellements des équipements³. Il est d'ailleurs intéressant de relever que lorsque le Ministère s'enorgueillit de son action en mettant en avant la progression impressionnante des ratios d'équipement et de raccordement des établissements à Internet, il s'approprie, en quelque sorte, l'effort des collectivités territoriales qu'il avait, certes, suscité et sollicité. La SDTICE n'a, en effet, jamais eu les moyens de généraliser ses expérimentations. Pour ce qui est du domaine propre du Ministère, hormis l'inscription des TICE dans la quasi-totalité des programmes et le B2i, ce qui n'est pas rien, les forces de l'appareil (chefs d'établissements, corps d'inspection ou cadres administratifs) n'ont pas été véritablement mobilisées en profondeur, particulièrement sur les questions pédagogiques, au-delà des classiques et très générales déclarations d'intention. Claude Allègre avait bien essayé, mais son action fondée sur un style « bulldozer », suscitant le rejet des enseignants et administrateurs, n'a abouti à aucun résultat significatif.

1. Sur ces divers aspects historiques, voir notamment CHAPTAL, A. (2003), *L'Efficacité des technologies éducatives dans l'enseignement scolaire, Analyse critique des approches française et américaine*, Paris, L'Harmattan, 384 p.

2. Cf. la récente position de l'Association des Régions de France (ARF) sur <http://www.arf.asso.fr/>

3. Le code de l'éducation laisse à l'État la charge des investissements et du fonctionnement du premier équipement en matière de TICE.



D'une manière générale, les collectivités territoriales se sont bien gardées de franchir la ligne rouge de l'intervention dans des secteurs relevant de la pédagogie, quand bien même elles allaient assez loin dans le financement de ressources pour les établissements afin de compléter logiquement les équipements, via, par exemple, des abonnements aux offres de services d'éditeurs. Certaines collectivités ont même été jusqu'à s'aventurer du côté des offres privées de soutien scolaire. À l'occasion, les collectivités ont aussi parfois poussé le Ministère à faire évoluer sa position sur des points majeurs comme ce fut le cas lorsque Ordina 13 contribua à susciter les regroupements d'éditeurs multimédias CNS et KNE en réponse à sa décision d'affecter 15 euros par élève et par an à chaque établissement (une dotation certes abondée de 1 000 par établissement par le Ministère). Ces regroupements constituent une nouvelle et intéressante organisation de l'offre même si leur impact demeure encore limité.

Au total, cependant, le bilan de ces efforts est nuancé. On est loin d'une véritable coopération débouchant sur l'élaboration d'une politique éducative commune. Il s'agit au mieux de politiques synchronisées, le plus souvent simplement juxtaposées quand elles ne suscitent pas des tensions comme ce fut le cas lors des lancements des initiatives en matière d'ordinateurs portables dans les Landes ou dans les Bouches-du-Rhône. Il y eut d'ailleurs aussi, ici ou là, du moins temporairement, des oppositions assez frontales.

Une bonne volonté manifeste mais des actions qui suscitent parfois des interrogations

L'action des collectivités territoriales n'est certes pas, pour autant, toujours exempte de critiques. Certaines

collectivités, et parfois non des moindres, ont poursuivi, à l'occasion, des politiques d'équipement forfaitaires, à l'aveugle, sans concertation avec les équipes éducatives en charge de leur future utilisation. Parfois, les acteurs éducatifs ont pu aussi avoir l'impression que la logique d'une initiative relevait davantage d'objectifs politiques généraux (logique d'amorçage vis-à-vis du développement d'infrastructures sur un territoire, mesures visant à attirer les investisseurs et favoriser l'accueil d'entreprises innovantes du secteur des TIC...) que de strictes visées éducatives pour des opérations à grand spectacle comme la dotation d'élèves de collèges en ordinateurs portables. Il faut cependant noter que pareil objectif visant à attirer acteurs et infrastructures pour l'aménagement du territoire, plus ou moins explicitement revendiqué par les collectivités territoriales concernées, est d'une part tout à fait cohérent avec celui consistant à doter les élèves des capacités d'adaptation et de traitement critique des informations nécessaires au citoyen du XXI^e siècle; d'autre part, que les réticences souvent observées dans les instances académiques, brocardant le peu de profondeur supposé de la réflexion des collectivités territoriales en la matière, sont largement injustes vis-à-vis de la vision politique développée par celles-ci. On ne peut reprocher aux décideurs politiques d'agir en fonction d'une conviction profonde, quand bien même elle ne serait pas forcément étayée par des analyses ou des résultats expérimentaux, car telle est bien aussi la vocation des politiques de sentir des tendances d'évolution et de les anticiper. Et d'ailleurs, le reproche pourrait facilement être retourné contre ses auteurs, probablement bien en peine, compte tenu du retard français en matière de recherche dans ces domaines, d'exposer une argumentation solidement fondée et convaincante. De surcroît, pareilles initiatives mettent en avant cet objectif récurrent, déjà présent dans la vision qu'avait Laurent Fabius lors d'IPT, de favoriser l'ouverture de l'école vers son environnement.

L'action des collectivités n'échappe pas cependant à une critique d'un autre ordre, liée à une forme de compétition interne. Leur volonté de modernité les pousse volontiers à chercher à être parmi les premiers à déployer ou expérimenter les dernières nouveautés technologiques : tableaux interactifs, réseaux sans fils, ordinateurs portables et demain les diverses évolutions des tablettes et autres PDA ou outils nomades. Il faut dire que l'action des opérateurs publics (tant le Ministère que la Caisse des dépôts) les y pousse même parfois, suscitant par le biais d'appels à projets (comme celui sur les ENT), sinon une concurrence, du moins une émulation entre Régions et départements. En France (mais cela est encore plus vrai, par exemple, aux États-Unis), les collectivités territoriales ne résistent que difficilement à la course aux armements et à la recherche de l'innovation à tout prix, alors même que tous les bilans des recherches convergent pour dire que le développement des usages passe par une politique moins

spectaculaire, fondée sur des réglages fins et l'accompagnement constant des usagers.

Pourtant, malgré certaines dérives observées, la caractéristique la plus notable de l'action des collectivités est bien la constance de leur engagement qu'illustre, parmi d'autres, la récente décision du conseil général des Landes de poursuivre, malgré les difficultés rencontrées, la dotation des élèves de collège en ordinateurs portables. D'une manière plus générale, il est important de noter que les collectivités territoriales sont soucieuses de ne pas laisser en jachère les premiers équipements qu'elles ont financés.

Ce qui frappe, par contre, c'est l'hiatus croissant entre cette constance des investissements et le désengagement cavalier de l'État, tout particulièrement en matière de personnels, dont témoigne la suppression des emplois-jeunes ou la réduction drastique des postes d'enseignants assurant des fonctions d'accompagnement des TICE dans les académies. Certes la suppression des emplois-jeunes a été rapportée partiellement par le ministre de Robien via les contrats d'avenir et les contrats d'accompagnement dans l'emploi, mais le discours peu crédible sur ces nouveaux emplois peu qualifiés, censés miraculeusement être aptes à faire de la maintenance informatique, inquiète. Si cette tendance actuelle semble donc très préoccupante (hier, l'absence fort éloquente des TICE lors du « débat national sur l'école », aujourd'hui, les TICE solubles dans la LOLF et une argumentation prévisible vantant leur intégration au sein des différentes directions du Ministère pour mieux masquer leur effacement), il faut aussi relever que l'État n'a jamais (même du temps d'Allègre) mobilisé pour les TICE les moyens qu'il a, jadis, consacrés aux « vraies » réformes pédagogiques d'importance.

Une politique ministérielle qui rétrécit

Malgré la multiplication des annonces médiatiques masquant ce désengagement en personnels, la politique du Ministère en matière de TICE s'est, en corollaire, réduite comme peau de chagrin, particulièrement depuis 2003. De fait, elle se limite, pour l'essentiel, aujourd'hui, au B2i (qui évolue progressivement vers un contrôle proche d'un examen ordinaire, en contradiction avec ses objectifs d'origine) en insistant sur la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication, l'une des cinq composantes du socle commun. Du côté des enseignants, très peu de chose, hormis, là encore, un C2i lors de leur formation initiale. Une approche qui a l'immense avantage d'exiger peu de moyens à l'heure où tout ce qui concerne l'accompagnement pédagogique est victime de coupes claires. La politique de soutien à l'édition éducative multimédia est un échec. Les initiatives en matière de labellisation (produits RIP) n'ont qu'un impact marginal sur les enseignants et se

« Malgré la multiplication des annonces médiatiques masquant le désengagement en personnels, la politique du Ministère en matière de TICE s'est réduite comme peau de chagrin, particulièrement depuis 2003. »

révèlent inefficaces pour dynamiser le secteur. Les établissements secondaires, qui, grâce aux dotations des collectivités, disposent de fonds mobilisables pour l'achat de contenus, ne les utilisent que parcimonieusement. Quant à l'assistance aux utilisateurs, le domaine est à l'abandon, après les échecs des tentatives du début des années 2000.

Si l'on prend l'exemple de la dernière initiative d'envergure du Ministère, les environnements numériques de travail ou ENT, le bilan n'est, non plus, guère réjouissant. S'il était indiscutablement légitime d'expérimenter en vraie grandeur cette approche dans un souci prospectif (c'était bien là la démarche initiale du SDET), l'objectif de déploiement généralisé rapide qui était le contexte de l'appel à projets conjoint du MEN et de la Caisse des dépôts en 2003 a modifié la donne sans toutefois prendre suffisamment en considération les indispensables actions d'accompagnement des collectivités qui acceptaient de s'engager dans cette démarche innovante. À cela s'ajoute le refus de la DPMA, au nom des impératifs de sécurité, d'ouvrir ses outils de gestion aux ENT, contrairement aux objectifs initiaux, ou l'impossibilité pour la direction de la Technologie d'articuler de manière cohérente l'offre personnalisée du CNS, par exemple, avec la logique de services partagés des ENT. Résultat, les usages ne se développent guère, contrairement aux objectifs de généralisation annoncés, et les collectivités s'interrogent de plus en plus ouvertement sur le degré d'implication réel du Ministère dans ce dossier⁴.

Au total, la politique TICE du Ministère apparaît aujourd'hui davantage comme une succession de « coups » de communication que portée par une vision en profondeur des évolutions. Elle apparaît, de surcroît, marquée par des changements de cap difficilement compatibles avec la gestion des équipements dans la durée qui s'impose aux collectivités territoriales. Aujourd'hui, même des initiatives aussi consensuelles et nécessaires que le déploiement du réseau Renater et des réseaux régionaux d'accès paraissent susceptibles d'être remises en cause.

Un besoin de compétences partagées

Les collectivités territoriales ont pourtant besoin de stabilité dans la durée et d'une mise en perspective des évolutions, repères indispensables dans un monde en évolution technologique si rapide. Démunies face à des problèmes nouveaux et complexes qui concernent la pédagogie, elles souffrent de ne pouvoir s'appuyer sur des consultants ou des structures de médiation spécialisées contrairement à ce qui se passe pour leurs interventions dans les domaines des transports, des constructions ou des infrastructures de télécommunication. Confrontées au principe de réalité qui découle

4. Voir, là encore, les inquiétudes exprimées par l'ARF.

5. Domaine de recherche dans lequel je me suis spécialisé sans, pour autant, devenir un admirateur ou un partisan des approches américaines. Le système scolaire US, en crise récurrente, n'est aucunement un modèle. Mais la confrontation avec des approches aussi différentes est souvent féconde.

de leur engagement passé, elles n'ont cependant pas d'autre choix que de poursuivre leur effort.

Or les TICE sont à l'évidence un domaine où les compétences doivent être partagées. L'Association des Régions de France parle fort justement d'une souhaitable « co-production ». Les textes en fondent la nécessité. Le bon sens et surtout le sens de l'intérêt général l'exigent. Entre un Ministère toujours marqué par les anciennes habitudes régaliennes et des collectivités soucieuses d'éviter les transferts abusifs sans moyens, les relations aboutissent au mieux à des politiques parallèles, au pire à des initiatives peu cohérentes qui se télescopent, ce qui encourage d'autant la persistance des équivoques. Pour les dépasser, et construire un véritable partenariat, un tiers de confiance eût été nécessaire. Le CNDP, et surtout le réseau des CRDP, eût pu jouer ce rôle. Il a d'ailleurs proposé à diverses reprises (la dernière fois, en avril 2003 lors des discussions de son contrat d'objectif) à sa tutelle de le jouer. Elle ne l'a pas voulu. Le Ministère a tenu à la fois à assurer sa fonction régalienne de définition d'une politique, d'allocation des moyens et d'évaluation de ses résultats et, d'autre part, à revendiquer la maîtrise d'œuvre opérationnelle en tentant de regrouper en son sein les compétences, les métiers et les capacités d'intervention qui font la spécialité distinctive d'un établissement public.

La nécessité de l'intervention de tiers demeure toutefois pour les collectivités territoriales qui ont besoin d'être éclairées en matière d'évolution des technologies éducatives pour éviter les écueils dans les politiques d'équipement et mieux programmer dans la durée leur intervention. Dans ce domaine comme dans d'autres, il est dommage que la tradition française ne favorise pas, à l'inverse de l'américaine, les rapprochements avec

les résultats issus des recherches universitaires. Même si celles-ci sont difficilement à même de prévoir à coup sûr ce qui va marcher (la recherche touche à ses limites), elles peuvent très clairement, en capitalisant les leçons passées, indiquer ce qui ne marchera pas. Avant de s'engager dans des initiatives audacieuses, les collectivités territoriales auraient donc certainement beaucoup à gagner à s'entourer de conseils scientifiques, et pas seulement en feignant de faire appel à la recherche considérée pour l'occasion comme un alibi. Le fait de s'entourer de consultants spécialisés est, là comme dans d'autres domaines, un atout et un appui pour le maître d'ouvrage.

Une situation instable

La situation actuelle n'est pas satisfaisante et paraît grosse de tensions rentrées. S'agissant d'un investissement à long terme qui ne prend son sens que si tous les partenaires se mobilisent, elle ne saurait se poursuivre longtemps sans prendre le risque de déboucher sur des oppositions ou des échecs spectaculaires tant la divergence s'aggrave entre l'implication des uns et le désengagement ou la pusillanimité des autres. L'Éducation nationale ne peut pourtant, sans risque majeur, se couper durablement des attentes de la société.

L'analyse de la situation américaine⁵ peut fournir des indications utiles sur ce qui pourrait être fait. On aurait tout intérêt à mettre en œuvre cette logique d'association si caractéristique des États-Unis remarquée déjà par Tocqueville et qui se traduit par la capacité qu'ont les différents acteurs à mettre de côté leurs possibles divergences pour contribuer solidairement à l'atteinte d'un objectif commun bien défini. Un mode d'organisation aux antipodes de nos traditions gauloises mais qui donne souvent des résultats fort efficaces. On pourrait aussi songer à s'inspirer du pragmatisme américain qui fait que, constitutionnellement, toute exigence formulée par l'État fédéral doit faire l'objet d'un financement correspondant. Fin avril 2005, la NEA, le principal syndicat de l'éducation, a d'ailleurs attaqué en justice le gouvernement Bush, lui reprochant de ne pas financer suffisamment les mesures de son plan *No Child Left Behind*. Fin août, l'État du Connecticut s'est engagé dans la même direction. La recevabilité des procédures est en cours d'examen.

Sans céder à la mode d'une judiciarisation croissante de la société à l'imitation des Américains et à supposer que la législation française s'y prête, considérant que les prescriptions figurant désormais dans presque tous les programmes scolaires français font obligation à l'État de prévoir les moyens correspondants pour leur mise en œuvre, faudra-t-il en arriver là pour que les choses bougent et que les TICE bénéficient enfin, de la part du Ministère, des moyens (tant humains et financiers qu'en termes de mobilisation en profondeur de l'appareil éducatif) d'une vraie réforme seule à même d'assurer leur intégration réussie dans le système éducatif? ●

