



HAL
open science

Le statut annoncé du Centre national de l'Adaptation et de l'intégration scolaires (1982-2004)

Jean-Pierre Garel

► To cite this version:

Jean-Pierre Garel. Le statut annoncé du Centre national de l'Adaptation et de l'intégration scolaires (1982-2004). La nouvelle revue de l'AIS: adaptation et intégration scolaires, 2004, 28, pp.147-157. hal-01933683

HAL Id: hal-01933683

<https://inshea.hal.science/hal-01933683>

Submitted on 23 Nov 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le statut annoncé du Centre national de l'Adaptation et de l'intégration scolaires (1982-2004)

Jean-Pierre GAREL
Professeur honoraire au Cnefei

Résumé : À partir d'une réflexion engagée en 1982, neuf projets de décret ont été élaborés par l'administration centrale de l'Éducation nationale pour définir un nouveau statut au Cnefei. Aucun n'a abouti à ce jour. C'est l'histoire de ces projets, des continuités et des ruptures qui la structurent, qui est présentée. Sept thèmes en rendent compte, choisis en raison des enjeux, des stratégies, des résistances, des facteurs d'échec et de réussite qu'ils dévoilent : le regroupement des centres nationaux de l'AIS, la tutelle du nouveau centre, les missions de l'établissement, la concertation avec les personnels, les fonctions administrative et politique au sein du ministère, et les aspects juridiques. En conclusion, la capitalisation des connaissances et de l'expérience, l'ouverture au dialogue, la coordination des acteurs, et la volonté politique apparaissent comme des leviers qui n'avaient pas été suffisamment mobilisés pour aboutir.

Mots-clés : Administration centrale - Cnefases - Cnefei - Communication - Formation - Ministère de l'Éducation nationale - Missions - Pouvoir.

LE douze juillet 1982, le directeur des écoles adresse une lettre au directeur du Cnefei. *Il convient, écrit-il, de redéfinir les missions et le statut des centres de formation spécialisés, et notamment celle des deux centres nationaux.* Cette lettre marque le début d'une réflexion qui donnera lieu à neuf projets de décret : en 1986, 1988, 1993, 1995, 1998 (deux versions : l'une en juillet, l'autre en décembre), 1999, 2001 et 2002. Chacun d'entre eux a pour objet la création d'un centre national doté d'un nouveau statut. Aucun n'a abouti à ce jour. C'est l'histoire de ces projets, des continuités et des ruptures qui la structure, que nous allons considérer, à partir de sept thèmes choisis en raison des

enjeux, des stratégies, des résistances, des facteurs d'échec et de réussite qu'ils dévoilent.

LE REGROUPEMENT DES CENTRES NATIONAUX

Les projets de décret de 1986 et de 1988 créent un centre national unique qui regroupe les deux centres nationaux existant alors – le Cnefei et le Cnefases. Mais la double implantation géographique de ces établissements – à Suresnes et à Beaumont-sur-Oise – est maintenue. Début 1992, le transfert de la totalité des emplois du Cnefases au Cnefei est annoncé pour la rentrée scolaire 1993. Les personnels s'élèvent contre cette décision prise en l'absence de texte

réglementaire, puisque aucun des textes fondateurs des centres n'est abrogé. Dans une pétition adressée au ministre de l'Éducation nationale – le 21/1/1992 –, ils *dénoncent une politique expéditive (...) avant toute définition écrite du futur centre, l'incertitude que l'on fait ainsi peser depuis plusieurs années sur les centres nationaux, et le mépris affiché à l'égard des personnels et de leur travail.*

À compter du 1^{er} janvier 1994, Daniel Pannetier, Inspecteur pédagogique régional-inspecteur d'académie, est chargé d'instruire le dossier du centre unique, avec notamment pour mission d'organiser le site de Suresnes de manière à ce qu'il puisse accueillir à terme la totalité des moyens et des missions du Cnefei et du Cnefases. Le regroupement des deux centres sur le site de Suresnes est effectif en septembre 1996.

LA TUTELLE DU NOUVEAU CENTRE

L'itinéraire vers une double tutelle

Les projets de décret, jusqu'à celui de 1995 compris, prévoient un centre sous la tutelle du ministre de l'Éducation nationale. En fait, il s'agit plus précisément d'un rattachement à la direction des écoles, qui est responsable de l'enseignement du premier degré seulement. Les représentants des personnels manifestent alors leur regret que le nouvel établissement n'ait pas de dimension universitaire, faisant remarquer que cette absence est paradoxale au regard de la volonté ministérielle de promouvoir les missions de recherche. Ils soulignent également l'absence dommageable de rattachement à la direction des lycées et collèges puisque des actions du Cnefei et du Cnefases sont centrées sur des

publics et des institutions qui relèvent de cette direction.

Le projet présenté en juillet 1998 témoigne d'un changement radical. Alors qu'à cette date le Cnefei est sous la tutelle de la Desco, le décret envisagé prévoit que l'établissement sera un établissement d'enseignement supérieur, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur. L'exclusion de la Desco ne va pas durer longtemps. Le projet soumis en mai 1999 introduit une double tutelle. S'il s'agit toujours de créer un établissement d'enseignement supérieur, il est désormais placé sous la tutelle conjointe du ministre chargé de l'Enseignement scolaire et du ministre chargé de l'Enseignement supérieur. La double tutelle est maintenue dans le projet de 2002.

La résistance de la Desco à une tutelle exclusive de l'université peut s'expliquer notamment par le fait qu'elle s'estime, par définition, bien placée pour identifier les besoins dans le domaine scolaire et proposer des orientations de travail susceptibles de répondre à ces besoins. Elle peut craindre que les seuls critères d'excellence de l'université n'éloignent par trop le travail du nouvel établissement des réalités du terrain. De fait, comme le notent Philippe Joutard et Claude Thélot, *trop d'universitaires considèrent les thèses à orientation didactique comme non légitimes*¹. Or, à côté d'une recherche fondamentale, il est nécessaire de produire des outils opérationnels pour les personnels de l'AIS. Pour sa part, le Cnefei s'y est toujours efforcé. Ses travaux écrits, par exemple les guides *Handiscol'*, ses documents audiovisuels, ses logiciels, sont des productions qui, bien que n'obéissant pas aux canons

1. P. Joutard et C. Thélot, *Réussir l'école. Pour une politique éducative*, Seuil, Paris, 1999, p. 244.

scientifiques susceptibles de valoir une promotion à des enseignants chercheurs, sont attendus parce que utiles.

Les conséquences de la tutelle sur l'organisation des instances de conseil de l'établissement

Selon que la tutelle de l'établissement est exercée par telle ou telle direction administrative, la répartition des sièges au conseil scientifique et la présidence du CA – Conseil d'administration – sont conçues de façon différente, notamment concernant la place des représentants de l'administration.

Un conseil scientifique est prévu dans tous les projets de décret. Dans ceux de 1986 à 1993, les personnels administratifs occupent au moins 50 % des sièges de ce conseil. En 1995, ils vont même en détenir 66 %, et, parmi ces personnels, le directeur de l'enseignement supérieur est évincé. Il faut dire que le conseil scientifique, dans ce dernier projet, est devenu *conseil de perfectionnement*.

Dans le projet de 1998, le centre prévu étant sous la tutelle de l'enseignement supérieur, c'en est fini de la prépondérance des représentants de l'administration. Le conseil scientifique est désormais composé de représentants des personnels assurant un enseignement, de représentants des usagers, et de personnalités extérieures qualifiées dans le domaine de la recherche et de la formation concernant l'AIS et l'aide aux enfants et adolescents en difficulté. La présidence du CA constitue également un enjeu de pouvoir. Dans les projets de 1986 à 1995, le président est nommé, par le ministre de l'Éducation nationale, parmi ses représentants. Dans ceux de 1998 et 1999, impulsés par la Desup, il est élu par le conseil parmi les personnalités extérieures. Le projet de 2001 semble témoigner de l'influence du directeur

chargé de l'enseignement scolaire, puisque désormais c'est lui ou son représentant qui préside le CA. Il y a là une source de blocage du projet. Les représentants des personnels du Cnefei apprennent, lors d'une audience au ministère en décembre 2001, qu'il est arrêté dans l'attente d'un arbitrage politique. En effet, le directeur de la Desco penserait qu'il lui appartient de présider, mais le directeur du cabinet du ministre ne serait pas convaincu. Finalement, c'est la culture de l'enseignement supérieur qui prévaut, selon laquelle un directeur d'administration centrale ne peut être président. Dans la dernière version du projet, de février 2002, le président du CA est donc élu parmi les personnalités qualifiées.

LES MISSIONS

Les projets de 1986 et 1988 : des missions identiques

Selon le projet de 1986, le centre unique a pour mission d'entreprendre et de conduire des études, recherches et expérimentations dans deux domaines d'activité : d'une part *les pratiques de l'enseignement, de l'éducation, de la rééducation des enfants, adolescents, jeunes adultes handicapés, en difficulté ou malades*, et, d'autre part, *les pratiques de la formation, initiale et continue, des personnels concernés par ces actions*. Par ailleurs, le centre *collabore, éventuellement, avec des établissements, des associations et des organismes extérieurs, nationaux ou internationaux*. Enfin, il fait connaître ses travaux par la diffusion de documents, par l'organisation de stages, de colloques et de journées d'études. Ces trois missions sont au service d'une finalité ainsi définie : *les activités du centre national contribuent*

à fonder, à perfectionner et à évaluer les pratiques relevant des deux domaines d'activité précités.

Le danger majeur de ce projet et de celui de 1988, qui ne diffère pas du précédent sur les missions, est aux yeux des représentants des personnels la menace qui pèse sur les formations assurées par les centres nationaux. La formule *fonder, perfectionner et évaluer* les pratiques de la formation ne leur suffit pas. Ils proposent d'ajouter *mettre en œuvre*. Ils craignent en effet de ne plus avoir à assumer directement un rôle de formation des enseignants et d'être réduits, dans le meilleur des cas et dans le cadre de formations décentralisées, à un rôle dominant de formateurs de formateurs et de cadres, comme l'indiquait le courrier du directeur des écoles en 1982.

1991 : la perspective d'exclure des domaines de l' AIS

En 1991, on apprend qu'il est question de limiter la mission de formation à celle qui concerne les enfants ou adolescents qui présentent un handicap sensoriel ou moteur, ou encore qui sont atteints d'une maladie somatique. Cette limitation était déjà exprimée dans le courrier de 1982 : *avec la décentralisation de formations (...) seules quelques spécialités-repères seraient maintenues*. Dans ces conditions, les représentants des personnels expriment leur désaccord lors d'une audience auprès du directeur des écoles – le 6/11/91 –, et lors des CA au Cnefases – le 29/11/91 – et au Cnefei – le 16/12/91. Ils mettent en doute la portée d'un centre national privé notamment du domaine des élèves en grande difficulté scolaire et de ceux qui présentent un handicap mental, c'est-à-dire d'une population qui est largement majoritaire dans le secteur de l'éducation spéciale et qui constitue une

référence fondamentale pour la formation des cadres – directeurs d'établissements spécialisés, inspecteurs. Ils ajoutent qu'un tel projet minimise, voire ignore, la complémentarité entre des domaines de formation concernant des types de handicap et de difficulté différents. En outre ces domaines sont un pôle d'intérêt important dans les relations internationales.

Lors d'une audience à la direction des écoles, le 20/12/91, les représentants des personnels sont informés que le directeur des écoles a été sensible à leurs arguments en faveur d'un centre regroupant l'ensemble des champs de l' AIS.

Le projet de 1993

Globalement, les mêmes missions qu'en 1988 sont conservées, mais la mission de formation est cette fois à la première place, et il n'est plus question de seulement *fonder, perfectionner et évaluer les pratiques de formation*. Il s'agit maintenant de former les enseignants ainsi que les Inspecteurs de l'Éducation nationale et les directeurs d'établissements spécialisés. Toutefois, il est précisé que la formation des enseignants *concerne les handicaps moteurs et sensoriels* et que *la compétence du centre s'étend aux formations portant sur le handicap mental, les aides spécialisées aux élèves en difficulté, lorsque ces formations, de par leur spécificité, s'adressent à un public restreint et ne peuvent être assurées par l'ensemble des réseaux de formation mis en place dans les académies*. Une nouveauté importante : l'établissement est identifié comme étant un centre national de ressources dont la fonction de documentation est plus clairement affirmée.

Le projet de 1995

Sont retenues les mêmes missions qu'en 1993, mais la mission d'étude

et recherche est placée en premier et celle concernant la formation passe de la première à la dernière position.

Les projets de 1998 à 2002

Les cinq versions de projet qui se succèdent durant ces quatre années apportent des améliorations successives à un exposé des missions qui, dès la version de décembre 1998, met en avant le concours du nouvel établissement à la définition d'une politique dans les domaines de l' AIS, puis les actions de formation. Dans le projet de 2002, les missions sont ainsi libellées :

L'Institut national universitaire de l'Adaptation et de l'intégration scolaires assure des missions relatives à :

- *la prévention des difficultés scolaires ;*
- *la scolarisation des enfants et adolescents qui présentent des besoins éducatifs particuliers en lien, soit avec une situation de handicap, soit avec des difficultés graves d'apprentissage ;*
- *l'enseignement en milieu pénitentiaire, notamment à l'intention des mineurs et jeunes détenus.*

À ce titre :

- a) *Il apporte son concours à la définition et à la mise en œuvre des politiques d'éducation et de formation correspondantes. Il dispense une formation supérieure initiale et continue à visée professionnelle destinée aux personnels enseignants, non enseignants et d'encadrement. Il participe, dans les domaines précisés ci-dessus, à l'animation et à la coordination des formations développées dans les IUFM. Il assure la formation de formateurs.*
- b) *Il conduit des activités d'études et de recherche en éducation, notamment en matière pédagogique. Il est un centre de ressources scientifiques, pédagogiques et humaines. Il contribue à l'information, la docu-*

mentation, l'édition et la diffusion en liaison avec le Centre national de documentation pédagogique.

- c) *Il exerce ses activités en partenariat avec les départements ministériels intéressés, les organismes de formation et de recherche ainsi que les associations.*
- d) *Il participe à la coopération internationale dans le cadre de ses missions, en particulier avec les pays de la communauté européenne.*

Pour conclure sur les missions, on peut retenir la place inconstante de la formation au gré des projets : elle est parfois en première position, ou en dernière ; elle concerne tout le champ de l' AIS, ou une partie seulement ; elle s'adresse directement aux enseignants, ou à des opérateurs de formation seulement. Or, pour les formateurs du centre national, la formation des enseignants dans tous les domaines de l' AIS est inséparable des autres missions, parce qu'elle en accroît la pertinence et s'en nourrit en retour.

LA PLACE DES PERSONNELS ENSEIGNANTS AU SEIN DE L'ÉTABLISSEMENT

La place des enseignants au Conseil d'administration

Elle peut être appréciée au regard du nombre de sièges qui leur est accordé. Dans les projets de décret conduits par la direction des écoles, le pourcentage des sièges oscille entre 15 et 20 %, le pourcentage le plus bas étant atteint dans la version de 1995. Cette place est jugée insuffisante par les représentants des personnels et par des membres du CSE – Conseil supérieur de l'éducation –, en 1995. Plus globalement, c'est la faiblesse de la représentation des différentes catégories de personnels et des usagers

– 25 % – qui est mise en avant lors de ce CSE. Dans les quatre projets suivants, conçus sous la tutelle de la Desup puis de la Desup et de la Desco, cette représentation est multipliée environ par deux. La dernière version accorde 47 % aux personnels et usagers et 30 % aux personnels enseignants.

L'affectation des enseignants dans le nouveau centre

La pérennité ou la précarité de l'affectation des personnels enseignants constitue un second indicateur de la place des enseignants selon les différents projets. Affectés au nouvel établissement à titre définitif dans le projet de 1986, il est prévu qu'ils soient détachés dans la version de 1988, c'est-à-dire nommés pour une durée précaire si on se réfère au décret qui statue sur le détachement – le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985.

Dans le projet de 1993 ils sont de nouveau affectés à titre définitif. Dans celui de 1995 la rédaction de l'article 24 – *les personnels affectés à titre définitif au Cnefei et au Cnefases sont affectés de plein droit au Centre national pour l'adaptation et l'intégration scolaires* – masque une annonce tardive de l'administration selon laquelle les enseignants seront détachés. Dans les projets ultérieurs, il ne sera plus question de détachement.

La précarité de l'affectation, introduite par le détachement, est d'autant plus mal vécue que l'administration peut paraître d'ores et déjà en user comme un moyen de gestion des personnels. C'est le cas en 1995 pour Laurent Cosnefroy, un formateur du Cnefases en délégation rectorale, qui est prévenu qu'il ne sera pas titularisé malgré un engagement antérieur (du 3/2/1992) de la Desco sur le maintien de tous les emplois. Finalement le collègue est titularisé à la suite d'une forte mobilisation des personnels. Mais cette

histoire n'a pas créé un climat de confiance favorable à l'acceptation du détachement.

Les enseignants du Cnefei avaient déjà, en 1991, pu percevoir les risques liés à la précarité de l'affectation. Leurs représentants avaient adressé, le 27/9/91, au directeur des écoles un courrier s'élevant contre la rupture de contrat de travail signifiée à madame le docteur Zucman par le rectorat de Versailles. *Être privé*, écrivaient-ils, *de sa compétence notoire de médecin-chercheur, reconnue au-delà de nos frontières, constituerait pour l'établissement une perte irréparable et paradoxale compte tenu des futures missions retenues par le ministère pour le nouveau centre*. Le 6/11/91, lors d'une audience auprès du directeur des écoles, ils expriment leur désaccord avec cette décision. Pourtant, lors du Conseil d'administration qui se tient au Cnefei le 16/12/91, l'administration vote contre la demande des représentants des personnels que le contrat de leur collègue soit rétabli dans ses termes initiaux et qu'il puisse être annuellement reconduit jusqu'au terme prévu. Cette prise de position est incomprise, sinon comme la volonté de se débarrasser d'une personne qui n'a jamais craint d'exprimer parfois des points de vue contraires à ceux de la direction du centre.

En résumé, les personnels s'élèvent contre le déficit démocratique qu'introduirait la conjonction d'une faible représentativité dans les différentes instances de l'établissement et d'une précarité de l'affectation.

LA CONCERTATION AVEC LES PERSONNELS

Une organisation irritante de la concertation

En 1990, à la suite de l'échec du projet de décret de 1988, le ministre de l'Éducation

nationale demande un rapport à l'Inspection générale de l'administration pour être éclairé sur le fonctionnement actuel et l'avenir des deux centres dans une perspective de centre unique. Remis au ministre en février 1991, le rapport constate, selon les propos tenus par son auteur devant les personnels des deux centres, que *l'impératif de dialogue et d'explication n'a pas été respecté*. Et il conclut à *la nécessité d'un échange avec les formateurs*. Évoquant ce rapport et l'échec du projet de décret de 1988, à l'occasion d'un Conseil d'administration au Cnefases – le 29 mai 1991 –, le représentant du directeur des écoles déclare : des difficultés sur le détachement des personnels ont été constatées : il est apparu que le projet de décret n'avait pas été soumis à toutes les concertations préalables nécessaires. Curieusement, ce rapport, qui prône la concertation, a été réalisé sans consultation des personnels enseignants et sans que son détail leur soit communiqué.

L'élaboration du projet de 1995 ne prend manifestement pas en compte l'impératif de dialogue et les conflits liés au détachement : le texte du projet n'est remis aux personnels que huit jours avant la réunion du CTP – Comité technique paritaire – appelé à se prononcer sur le projet, certes dans les délais strictement réglementaires, mais peu propices aux échanges de points de vue entre les personnels ; et le détachement est rétabli ! Par ailleurs, lors de la consultation du CTP, instance composée pour moitié des représentants des personnels et des représentants de l'administration, l'administration s'invite en nombre. Au-delà des membres de droit siègent de surcroît au CTP du Cnefases, à titre consultatif, le directeur-adjoint de la direction des écoles, un chargé de mission à la DE, un représentant de la direction financière de la DE, le secrétaire général et l'agent comptable des centres.

Le manque de concertation est sanctionné au Conseil supérieur de l'éducation : le projet de 1995 y obtient zéro voix en sa faveur, sept voix contre et 35 abstentions. Il faut ajouter que la fréquente absence de réponse aux courriers que les représentants des personnels adressent au ministre ou à des responsables de l'administration demeure incomprise. Aussi, lorsqu'un conseiller technique du ministre, nouvellement nommé en 2001, présente, au nom du ministère, ses excuses aux membres du CTP pour ces courriers restés lettres mortes, la satisfaction s'ajoute à la surprise.

Des propos contradictoires

Un exemple : au Conseil d'administration qui se tient au Cnefei le 22/5/91, le représentant de la DE s'étonne de rumeurs laissant supposer que les centres de Beaumont et de Suresnes seraient intégrés à un IUFM. Pourtant, le 6/11/91, le directeur des écoles informe les représentants des personnels que le nouveau centre sera implanté à Suresnes, le Cnefases devenant centre régional, pôle de formation intégré à l'IUFM de Versailles.

Des questions sans réponse

Le projet de 1988 suscite chez les personnels enseignants du Cnefases et du Cnefei de nombreuses questions. Une partie d'entre elles concerne les missions du centre : la formation restera-t-elle une mission essentielle ? D'autres questions portent sur les conséquences de la double implantation du Centre et d'un détachement des personnels enseignants : quel sera leur lieu d'exercice, sachant que ces deux établissements sont distants de 60 km ? Comment seront pris en compte les éventuels frais de déplacement ? Quelles seront les obligations de service quant à l'horaire hebdomadaire et aux congés ? Si

elles sont différentes qui aura le pouvoir de les fixer ? Ces questions sont posées à plusieurs reprises, notamment au directeur des écoles lors d'une audience, en février 1988, et dans un courrier en septembre de la même année. Les personnels estiment ne pas obtenir des réponses suffisamment claires.

Une communication court-circuitée

Les enseignants du Cnefei ont régulièrement affirmé leur attachement à ce que le centre devienne un établissement d'enseignement supérieur, ce qui n'implique pas *de facto* l'exclusion de la Desco. C'est dans ce sens qu'ils se sont adressés directement au ministère, à plusieurs reprises, ou qu'ils ont présenté une motion en Conseil d'administration – le 29/11/2001. Et le choix du nom de l'établissement – Institut national universitaire de l'AIS –, décidé par un vote des personnels, confirme cette orientation. Pourtant les interlocuteurs du ministère ont plusieurs fois fait part de leur croyance en l'opposition des personnels à un statut universitaire.

Des périodes de dialogue constructif

La concertation n'a pas toujours été défailante. Ainsi l'année scolaire 1991-1992 marque une volonté de dialogue de la part de la direction des écoles. En trois mois, elle accorde trois audiences aux représentants des personnels. Le 17/11/1998 s'ouvre une autre période de dialogue, qui se poursuit jusqu'au projet de 1999. Elle est à l'initiative de la direction de l'enseignement supérieur. Ce jour-là, son représentant, Alain Perritaz, accompagné de plusieurs de ses collaborateurs, vient à Suresnes pour présenter un nouveau projet de décret aux personnels du Cnefei et répondre à leurs questions. Le 10/12/98, lors d'une réunion

de travail avec des membres de la Desup, les représentants des personnels font des propositions de modification de plusieurs articles, notamment concernant les missions. Bon nombre d'entre elles sont retenues. On peut qualifier cette participation de *participation critique*, dans le sens défini par Erhard Friedberg ², c'est-à-dire dans la mesure où les représentants des personnels ont le pouvoir d'infléchir certains choix, à l'inverse d'une *participation-assimilation* à laquelle ils sont souvent réduits quand l'administration s'efforçait de les convaincre de la pertinence de décisions déjà arrêtées.

Une concertation active reprend à partir de novembre 2001, avec Jean-Louis Brison, conseiller technique du ministre.

LA FONCTION ADMINISTRATIVE ET LA FONCTION POLITIQUE

Au sein du ministère de l'Éducation nationale, on peut distinguer une fonction politique, qui revient au ministre et à son cabinet, et une fonction administrative, assurée par l'administration centrale et ses différentes directions. En général, la rédaction d'un projet de décret revient à une direction, voire à deux, comme la Desco et la Desup en 2001. Elle(s) propose(nt) le projet au directeur de cabinet pour une décision qui, en dernier ressort, est politique. Il peut arriver aussi que le projet soit rédigé pour l'essentiel au niveau du cabinet du ministre, comme ce fut le cas pour celui de 1993. Mais le projet fut alors rapidement abandonné car jugé insuffisamment abouti par les autorités elles-mêmes, le directeur des écoles déclarant aux représentants des personnels, lors d'une audience, que désormais *l'élaboration nécessaire ne se fera plus dans l'urgence*. Dans un livre qu'il publie un an plus tard, ce directeur

2. E. Friedberg, « L'analyse sociologique des organisations », *Pour*, n° 28, L'Harmattan, Paris, 1988, p. 86-96.

des écoles – André Legrand – remarque que le système politico-administratif français est absorbé avant tout par la gestion des situations d'urgence, *englué dans le quotidien et la préoccupation politique à court terme*³. Michel Crozier fait un constat semblable à propos de l'Administration centrale de l'Éducation nationale. Il y voit un obstacle à la compréhension profonde des problèmes et à la préparation de l'avenir⁴.

La promulgation du décret suppose l'accord de tous les ministères qui doivent le signer. On sait depuis longtemps que l'accord du ministère des Finances et du ministère de la Fonction publique est requis. Le projet de 1995 aurait été refusé pour des raisons budgétaires. C'est du moins ce qu'avance le directeur des centres nationaux lors d'une réunion avec des représentants des personnels du Cnefases, en septembre 1995 – mais ce projet avait suscité bien d'autres oppositions. Et on apprend, lors du CA du 21/11/2002, que la fonction publique exige que le décret soit contresigné par le ministre de la Santé et celui de la Justice.

LES ASPECTS JURIDIQUES

Depuis bientôt trois ans, le texte du décret est l'objet d'un large accord, mais des obstacles d'ordre juridique ont contribué au retard des signatures nécessaires à sa promulgation.

La fermeture du Cnefases

Pas de nouveau centre sans que les deux anciens soient fermés. Or, bien que les emplois et les biens du Cnefases aient été transférés au Cnefei en septembre 1996,

cet établissement n'est pas légalement fermé à la fin de l'année 2001. Pour sa fermeture officielle, il faudrait l'avis du CTP du Cnefases. Impossible évidemment ! À défaut, la fermeture peut être décidée par le Conseil d'État. C'est la procédure qui est donc adoptée et qui aboutit le 29/8/2002.

La présentation du projet en Conseil d'État ?

Cette question fait l'objet, de la part des responsables de l'administration, de réponses différentes selon les moments :

- CA du Cnefei, le 2/12/94 : *pour créer administrativement ce nouveau centre il faut un décret en Conseil d'État* ;
- CA du 29/11/2001 : *le projet ne passera pas en conseil d'État* ;
- CA du 21/11/2002 : un contretemps est intervenu, lié à une demande du directeur du cabinet du ministre de la Fonction publique : ce projet de décret doit être soumis au Conseil d'État. De ce fait, précise le directeur de la Desco, il faudra sans doute procéder à un nouveau passage devant les instances du centre (CTP et CA) mais également un nouveau tour devant les instances consultatives déjà consultées cette année (le Conseil supérieur de l'éducation, le 6 juin 2002, et le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, le 1^{er} juillet 2002).

L'inclusion d'un article dans le projet de loi pour l'égalité des chances des personnes handicapées ?

La réponse à cette question est apportée par le représentant de la Desco lors du CA du 31/12/2003 : le Conseil d'État pourrait considérer qu'il s'agit bien d'une nouvelle

3. A. Legrand, *Le système E*, Denoël, Paris, 1994, p. 101.

4. M. Crozier, *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Interéditions, Paris, 1995, p. 43.

catégorie d'établissement public dont la création relève de la loi et non d'un décret ; il a donc semblé préférable de proposer que la transformation de l'établissement soit incluse dans le projet de loi.

Le 22/3/2004, le directeur de la Desco fait part au CA de la récente position du Conseil d'État : avant même le débat au parlement, le Conseil d'État a demandé le retrait de l'article dans le projet de loi, en considérant que le changement de statut ne relevait pas d'une disposition législative mais seulement d'un décret en Conseil d'État. Une autre hypothèse, ajoute le directeur de la Desco, réside dans la voie parlementaire, qui viendrait réintroduire l'article en question dans le texte du projet de loi. Ainsi aboutit-on au paradoxe que si, sur le fond, le texte est prêt et un consensus s'est fait autour de son contenu, sur la procédure, le cheminement reste aléatoire et inabouti. Finalement, par amendement parlementaire, l'article prévoyant la création de l'établissement été réintroduit dans le projet de loi sur l'égalité des chances et voté par l'Assemblée nationale. Le texte de loi est repassé au Sénat en octobre.

EN CONCLUSION

Notre ministère a un défaut, c'est qu'il ne capitalise pas (...) Des rapports dorment dans les coins et ne sont pas utilisés. Ce propos attribué à Philippe Joutard ⁵, recteur pendant huit ans et auteur d'un rapport sur le collège, trouve une illustration dans le fait que les remarques formulées par le rapport de l'Inspection générale, en 1990, sur le déficit de dialogue avec les personnels et sur les difficultés soulevées

par le détachement, lors du projet de 1988, n'ont pas été retenues pour élaborer le projet de 1995. Le défaut de capitalisation touche aussi la connaissance des procédures juridiques : avant que ne se présente la possibilité de la voie législative, les comptes rendus d'un Conseil supérieur de l'éducation, le 16/3/1995, et d'un CA, le 2/12/1994, montrent que l'on savait que le décret devait être soumis au Conseil d'État. L'oubli ultérieur de cette nécessité a compliqué les choses.

Pour comprendre le déficit de dialogue, il faut évoquer une difficulté, au sein de l'Éducation nationale, à *établir une relation saine avec les organisations représentatives : respecter, écouter attentivement les interlocuteurs, et discuter* ⁶. En l'occurrence, les organisations représentatives étaient la plupart du temps composées exclusivement de personnels du Cnefei ou du Cnefases. C'est là une subordination, par rapport à bon nombre d'interlocuteurs de l'administration, qui est susceptible de favoriser ce qu'Agnès van Zanten qualifie d'*omniprésence de la hiérarchie dans les discours et les relations entre les agents* ⁷. Peut-être faut-il voir aussi dans le déficit de dialogue une faiblesse récurrente de l'institution, dénoncée par Philippe Joutard : *ce qu'il y a de plus nul dans l'Éducation nationale, dit-il, c'est la manière dont on gère les relations humaines, à tous les niveaux* ⁸. Un jugement global qui peut être tempéré dans la mesure où les représentants des personnels ont, à certaines périodes, trouvé au ministère des interlocuteurs avec lesquels s'est instauré un dialogue constructif.

5. J.-F. Mondot, *Petite chronique d'un grand ministère. Une année à l'Éducation nationale*, Flammarion, Paris, 2002, p. 85.

6. P. Joutard et C. Thélot, *op. cit.*, p. 99.

7. A. Van Zanten, *Les politiques d'éducation*, « Que sais-je », Puf, Paris, 2004, p. 80.

8. J.-F. Mondot, *op. cit.*, p. 85.

Les errements des projets de décret peuvent s'expliquer aussi par la difficulté à coordonner les informations et les points de vue entre les différentes parties impliquées dans la décision au niveau des instances politiques et administratives. Selon des observateurs avertis du système éducatif, une caractéristique du ministère de l'Éducation nationale tient au cloisonnement entre les directions de l'administration centrale⁹ et à une segmentation interne des directions, des services et des tâches¹⁰, qui entravent la réalisation d'actions communes. Dans le cas présent, la coordination est d'autant plus délicate que le décret implique plusieurs ministères, ainsi que des directions administratives qui cherchent à maintenir ou conquérir des domaines de pouvoir. Les difficultés sont accentuées par des différences de culture. Or la culture de l'enseignement spécialisé est restée pendant longtemps une culture du premier degré, peu ouverte au second degré et à l'enseignement supérieur. On peut donc regretter que la coordination n'ait pas été assurée par la désignation d'un *chef de projet*, une fonction, bien connue des spécialistes du management, qui permet de conduire à son terme et au mieux un projet impliquant de multiples acteurs dans de grandes entreprises privées ou publiques, et même au sein d'un ministère.

Si la cohérence est difficile à construire sur une courte période entre des acteurs stables, elle l'est plus encore quand les acteurs changent, notamment au gré des évolutions politiques. Il faut alors

expliquer à nouveau le dossier et ses enjeux à des personnes pour qui la question du handicap n'est pas toujours un souci prioritaire. Comme aurait dit un jour Jean-Louis Brison, *ça n'intéresse personne les handicapés, sauf si tu as un fils dyslexique ou une petite copine aveugle*¹¹. De fait, s'il y avait eu une véritable volonté politique d'aboutir, à l'abri de pressions individuelles, on peut penser que le centre serait doté depuis longtemps d'un statut correspondant à ses missions. En tout cas depuis 1999. Cette année-là, la promulgation du décret était annoncée comme imminente. On disposait d'un projet qui n'a guère évolué jusqu'à aujourd'hui et qui a toujours fait l'objet d'une adhésion majoritaire.

Certains diront que l'attente d'un statut dure depuis longtemps et que ça n'a pas empêché l'établissement de poursuivre une activité globalement très appréciée, comme en témoigne le rapport d'Yvan Lachaud. Dans ces conditions, un changement statutaire est-il si urgent ? La réponse est oui, afin que le centre ne soit pas quitté pour l'université par les enseignants qui ont les qualifications requises et que postuler pour cet établissement soit attractif pour des enseignants-chercheurs. Oui, plus fondamentalement, si on considère les évolutions en France et à l'étranger : on ne peut plus concevoir aujourd'hui une formation d'enseignants et une recherche sans une dimension universitaire. Ce qui est en jeu, c'est la légitimité de l'établissement, notamment au regard de son environnement international, et donc sa pérennité.

9. B. Toulemonde (dir.), *Le système éducatif en France*, La Documentation française, Paris, 2003.

10. A. Van Zanten, *op. cit.*, p. 80.

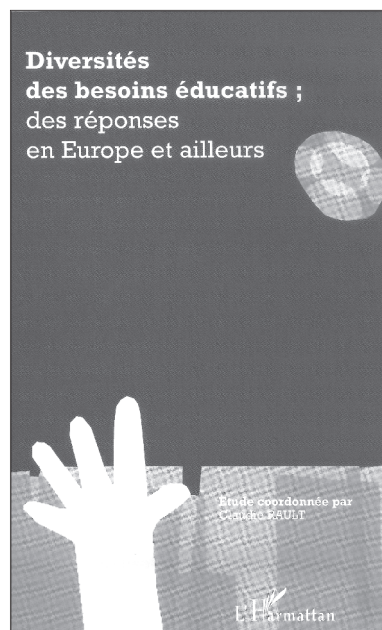
11. J.-F. Mondot, *op. cit.*, p. 80.

Vient de sortir

Diversité des besoins éducatifs ; des réponses en Europe et ailleurs

Étude coordonnée
par Claudie Rault

2004
Éditions L'Harmattan
286 pages
24 €



Contact :
<http://www.harmattan.fr/index.asp>