

Revue de l'Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique en Education
www.la-recherche-en-education.org

N° 3 (2010), pp. 44-65

Les municipalités et l'éducation au Portugal : une étude actuelle

João Pinhal

Universidade de Lisboa
joao.pinhal@netvisao.pt

Résumé

L'un des plus grands changements du Portugal démocratique est l'émergence d'un pouvoir local plus autonome et capable de conduire les communautés vers le développement. L'éducation ne pourrait être absente de cet effort.

L'intervention éducative des municipalités est ainsi devenue une matière d'étude, d'autant plus qu'elles ont commencé à intervenir au-delà de leurs attributions et de leurs compétences légales. L'étude présentée dans cet article (pour la période de 1991 à 2003) a visé : à connaître en quoi consiste cette intervention au niveau de ses modalités et de ses actions, aussi bien qu'en termes de ses supports organisationnels ; à connaître l'opinion des municipalités sur leur intervention dans ce domaine, y compris l'articulation nécessaire avec les partenaires du système éducatif local.

On a voulu aussi contribuer à éclairer l'existence de conditions d'émergence de politiques éducatives locales, dans le cadre d'une décentralisation graduelle du système éducatif.

Mots-clés : Municipalités portugaises – Autonomie Locale – Décentralisation de l'éducation – Territoire éducatif – Projet éducatif local

Introduction

L'organisation de l'éducation au niveau local est de plus en plus un objet privilégié de la recherche en éducation. Aujourd'hui, il ne s'agit plus de comprendre seulement les comportements des élèves et des enseignants en classe et à l'école, mais plutôt de voir comment les institutions scolaires s'organisent pour aboutir à leurs finalités et comment les acteurs locaux agissent par rapport à ces finalités et à leurs intérêts et à leurs convictions. Il s'agit aussi de voir la manière dont les communautés locales se mobilisent pour renforcer le système éducatif et pour le rendre un instrument effectif du développement local. L'institution scolaire et le local ont pris du protagonisme dans les études sur l'éducation.

D'ailleurs, ce protagonisme ne doit pas surprendre. En fait, les difficultés croissantes des pouvoirs centraux pour faire face aux nombreux problèmes du système éducatif ont imposé le recours à une intervention plus décisive des instances qui vont opérer plus près des situations concrètes parce qu'elles connaissent mieux ces situations, ce qui leur permettra de se trouver plus à l'aise dans la résolution des problèmes. On est dans un temps qui favorise une

participation accrue des gens à la vie sociale. Ceci correspond à une conception de la société démocratique qui ne se restreint plus à l'exercice du droit régulier de voter mais qui assume aussi la construction de la réalité sociale à partir de l'intervention décisive et quotidienne des citoyens. Et les jours des citoyens sont des réalités plutôt locales ancrées dans leurs espaces de résidence et de travail et dans les relations qu'ils y entretiennent.

Dotées de légitimités historique, politique, administrative et sociale pour intervenir dans la définition du développement et des cadres de vie locaux, les organisations du pouvoir local assument un rôle crucial dans le mouvement de territorialisation des décisions publiques. Elles sont simultanément une forme de base de l'organisation des citoyens et sont également un partenaire de la vie politique et sociale locale, comme d'autres institutions que les citoyens auront créées pour poursuivre certains buts. Et puisque l'éducation est un domaine-clé du processus de développement des communautés, les collectivités territoriales ne pourront s'éloigner de l'organisation locale de l'éducation, d'autant plus que, dans leur éventail de compétences, elles doivent s'engager dans des actions éducatives et doivent faire des démarches pour les mettre en œuvre. C'est pourquoi leur intervention tend à devenir plus significative, même dans un pays comme le Portugal où la tradition est fortement centralisatrice, où les autorités locales testent encore l'exercice de l'autonomie face au pouvoir central et où ce que l'on appelle la société civile est encore relativement faible et sans habitudes de participation à la vie de son territoire.

Néanmoins, tout au long des trente cinq dernières années, le pouvoir local a eu une évolution remarquable. Il y a des cas où les collectivités locales portugaises, et notamment les municipalités, influent significativement sur les systèmes éducatifs locaux et même sur les apprentissages des élèves et sur la formation de la population en général. Toutefois la portée réelle de cette intervention est encore à étudier, aussi bien que son impact par rapport au dessin global du système éducatif portugais.

La décentralisation

Les façons dont les pouvoirs centraux agissent par rapport au domaine éducatif ont substantiellement évolué les dernières décennies. Au cours des années 60, les pays en développement ainsi que les pays développés, ont essayé d'organiser leurs systèmes d'enseignement en vue de répondre aux besoins du développement national et à la demande croissante de l'éducation. Charlot (1994 : 5), en se référant au cas français, a considéré que les politiques d'éducation et de formation étaient conduites selon un double regard : celui de l'investissement économique, parce que l'éducation et la formation de la main-d'œuvre doivent répondre aux besoins de la croissance du pays ; et celui de la démocratisation sociale, parce que le système scolaire doit contribuer à plus d'égalité et à plus de justice sociale. C'était encore l'époque à laquelle il a fallu répondre aux multiples changements scientifiques, sociaux et politiques, qui ont imposé de nouvelles exigences au système éducatif, tout en lui apportant de nouveaux problèmes, comme l'explique Coombs (1970 : 21), en se référant à cette période :

« Pendant les vingt-cinq années qui se sont écoulées de 1945 à 1970, enseignement et société ont été soumis au tir de barrage des changements scientifiques et techniques, économiques et démographiques, politiques et culturels, qui ont secoué tous les objectifs visibles. Cela a entraîné, pour l'éducation, l'apparition d'une nouvelle et redoutable série de missions, d'exigences et de problèmes qui, par l'ampleur et la complexité, dépassaient de loin tout ce qu'on avait déjà vu. Les planificateurs en firent héroïquement face, de leur mieux, mais il s'avéra que leurs instruments de planification et d'administration n'étaient que grossièrement adaptés à la situation nouvelle ».

D'autre part, c'était l'époque où les pays en développement tentaient de garantir à leur population une scolarité minimale, obligatoire et universelle, tandis que les pays développés cherchaient à étendre la scolarité moyenne au-delà de la scolarité obligatoire. Selon un rapport de l'UNESCO (1990 : 9), jusqu'à ce moment-là

« les planificateurs de l'éducation s'étaient orientés par une vision d'école parfaite, à laquelle le personnel et les conditions physiques de l'établissement devraient former une machine bien huilée où les élèves flueraient calmement pendant un certain nombre d'années pré-établi ».

Mais les années 70 seront les années de toutes les désillusions. L'ampleur et la complexité des problèmes à résoudre, engendrées par l'accroissement remarquable des taux de scolarisation, n'ont pas permis aux pouvoirs centraux de contrôler le développement des systèmes éducatifs avec le succès désiré. D'autre part, on a conclu que la réussite scolaire des élèves ne dépend pas simplement des qualités techniques de la machine mise à leur service (car l'école, elle aussi, est liée intrinsèquement à des facteurs extérieurs comme le milieu familial et social).

D'après ce rapport de l'UNESCO, les études et les débats menés n'ont pas donné de réponses claires à ces problèmes. D'ailleurs, les gouvernements ont commencé à remettre en cause l'efficacité des énormes montants investis dans l'éducation et l'opinion publique (appuyée par les *medias*) s'est aussi intéressée à la question, en soulignant l'impuissance des grandes structures à faire face au problème, notamment les grands Ministères qui centralisent les questions éducatives.

Voici l'une des raisons qui expliquent l'intérêt pour les mesures de déconcentration et de décentralisation prises en France depuis le début des années 80, comme le rappelle Charlot (1994 : 6), en analysant de grands rapports (particulièrement ceux de Favret, de Legrand, de Prost), pour constater que

« le problème de l'échec scolaire, qui n'est plus seulement un défi social mais est aussi devenu un défi économique, ne peut être traité qu'au plus près du terrain. Plus généralement, l'idée s'impose que le système scolaire ne peut s'enfermer dans une logique quantitative et doit aussi se donner des objectifs qualitatifs ».

Face à ces évidences, la tendance à la déconcentration et à la décentralisation des systèmes éducatifs s'imposait et est devenue plus expressive dans les pays développés. La déconcentration visait à faciliter le travail de l'administration centrale, par la localisation de certains services publics qui en dépendent. A son tour, la décentralisation visait à faire le transfert du pouvoir de décision vers des instances régionales ou locales et à impliquer directement les principaux intéressés dans la réussite du système, en les engageant dans le processus décisionnaire, à savoir les écoles elles-mêmes, les parents et les collectivités locales.

D'ailleurs cette tendance correspond à un mouvement général de la société que l'on peut désigner par territorialisation des politiques publiques. L'idée générale de territorialisation comprend les solutions de déconcentration, où la définition des politiques appartient à l'Etat, et les solutions de décentralisation où certaines politiques publiques peuvent être définies au niveau local. Il s'agit donc d'une idée très large qui renferme des solutions politiques et administratives bien différentes.

L'idée de décentralisation est elle-même associée à l'approfondissement de la démocratie parce qu'elle permet aux citoyens de participer plus activement à la prise de décisions et de changer les cadres relationnels dans la société locale. La décentralisation n'est pas tout simplement un artifice de gestion pour remédier aux incapacités de l'administration publique, en répartissant des responsabilités entre l'Etat et les organisations locales ; au-delà de permettre la mise en place d'un ensemble de dispositifs relatifs à la participation des citoyens à la prise de décisions de la vie locale, elle concerne surtout les relations entretenues par les organisations ayant un mandat politique et administratif public avec les citoyens et leurs organisations.

En effet, la décentralisation se justifie, au niveau politique, parce qu'elle permet au citoyen d'avoir plus de pouvoir. Voici la construction la plus importante de l'actualité, celle qui concerne le changement du fonctionnement des systèmes publics afin de restituer plus de souveraineté au peuple. Pour Richard (1995 : 110),

« la vigueur de la vague individualiste issue de mai 68, transformée de la fin des années 70 jusqu'au milieu des années 80 en "révolution libérale", et l'échec concomitant des visions généreuses de la gauche ont laissé l'Etat et le citoyen dans un tête-à-tête nourri de ressentiments. Le premier considère le second comme incapable de dépasser son point de vue particulier pour intégrer l'intérêt général, et le second adresse au premier le reproche symétrique et inverse d'être prisonnier d'une technocratie déconnectée des réalités, et même de ne plus pouvoir formuler l'intérêt général, faute de savoir élaborer la synthèse des intérêts particuliers ».

Un pouvoir local démocratique peut aider à surmonter ce blocage, en construisant une action publique qui « tire son sens de la participation collective des membres de la cité, les citoyens » (Richard, 2003 : 41). Pour cet auteur, « les citoyens, dès lors qu'ils jouiront de la possibilité de participer aux décisions, seront amenés à s'intéresser et à s'engager davantage dans la vie publique » (idem : 41, 42). Cela pourrait permettre, par exemple, une meilleure prise en compte des problèmes locaux, une diversification des formes de consultation et une extériorisation de l'administration communale « moins soucieuse de performance technique que de prise en compte effective des besoins exprimés et des revendications formulées aussi bien par les individus que par les groupes, les associations et les entreprises » (Le Pors, 1997 : 80). Cela doit entraîner une nouvelle forme de relation entre le pouvoir politique et la population, qui considère et stimule les citoyens et leurs organisations, même s'ils agissent d'une manière divergente par rapport aux orientations officielles.

Cette nouvelle forme de relation doit se fonder surtout sur les pratiques de partenariat, que ce soit pour les décisions à propos des politiques à développer ou pour la concrétisation de ces politiques, en garantissant l'exercice effectif des compétences des différents partenaires. En se prononçant sur les répercussions organisationnelles de la décentralisation, Jacques Ardoino (1994 : 15) affirme que le partenariat « suppose d'instaurer un certain type de rapports, d'accepter une relation conflictuelle, de prendre en compte des intérêts contradictoires et c'est lui qui fonde la démarche de décentralisation ».

Le partenariat serait donc la démarche de création de la décentralisation, parce que la décentralisation n'existe pas sans pluralisme des partenaires ; et il serait simultanément une conséquence de la décentralisation, laquelle implique la répartition du pouvoir de décision pour plusieurs intervenants. D'autre part, le dialogue et la concertation s'imposent dans un

cadre démocratique local, où les autorités coexistent avec les organisations de la société civile dans la construction de la vie quotidienne et de l'avenir. Anicet Le Pors (1997 : 80) souligne l'importance de cet enjeu, « car si un dialogue minimum ne peut être correctement établi, on devine déjà quelles sont les autres solutions qui se profilent : le repli corporatiste, le refuge communautariste ou l'organisation mafieuse ».

C'est dans ce cadre que l'on peut parler de démocratie locale pour désigner une manière particulièrement participative et éducative de construire les relations politiques et sociales, qui résulte de la proximité entre administrateurs et administrés et entre différentes organisations qui opèrent dans la société locale.

Cette façon d'exercer la démocratie facilite l'émergence et l'affirmation de ce que António Teixeira Fernandes (1997 : 132) appelle « les pouvoirs diffus », représentés par les organisations et les groupes sociaux qui agissent dans des domaines particuliers et qui ont de l'influence sur le cours de la vie locale. Elle facilite aussi la construction de partenariats durables, dont la persistance et la consistance peuvent fonder des projets collectifs locaux, négociés par différents intervenants, tels que les collectivités locales, les associations, les organisations de services publics et privés ou les groupes de défense et de promotion de certains intérêts et valeurs.

Il faut donc développer la compréhension de la nature particulière de la démocratie locale, par rapport à la démocratie des grands espaces, et il faut que cette compréhension passe à la pratique politique quotidienne. Ceci doit être exigé surtout aux pouvoirs publics, notamment aux collectivités territoriales, qui doivent s'engager dans la construction de l'autonomie des organisations locales, sans laquelle l'autonomie locale dans son ensemble n'est qu'une illusion. C'est dans cet esprit d'autonomie et de concertation collective pour la définition et la mise en pratique de politiques publiques que la décentralisation gagne un contenu plus pointu, qui dépasse les questions techniques du fonctionnement de l'administration publique.

La décentralisation est encore liée à l'approfondissement de la démocratie parce qu'elle peut aussi permettre, dans certaines conditions, le développement d'une société plus juste. Bien que la variété des solutions permises par la décentralisation ne puisse nous faire douter de la véracité de l'assertion précédente, il faut admettre qu'une meilleure connaissance des problèmes et des situations facilite le combat de l'exclusion, de la pauvreté et des inégalités sociales, s'il y a une organisation adéquate pour ce faire et aussi de la volonté politique pour mettre en marche ce processus de changement. Ceci pose la question de la visée politique de la décentralisation.

En fait, on peut la concevoir comme la restitution à l'espace local, au travers de ses entités publiques, de pouvoirs de décision qui permettent de construire des politiques locales dans certains domaines en y impliquant conjointement les entités publiques du territoire et de la société civile. Par contre, on peut la concevoir comme une forme de restitution des pouvoirs aux organisations locales, publiques et non publiques, qui agissent en fonction de leurs intérêts et de leurs propres projets, sans être assujettie à des politiques collectives communes. L'application de cette dualité au système éducatif pourrait s'exprimer comme suit : d'une part, on a la possibilité de construire une politique locale d'éducation, en cherchant des solutions intégrées pour répondre aux problèmes de toute la population ; d'autre part, il y a des politiques propres aux différentes institutions éducatives qui visent certains publics dans une logique de concurrence.

En appréciant ces deux orientations par rapport à la gestion du système scolaire local, Legrand (1994 : 41) constate qu'« en matière de décentralisation scolaire et de Projet d'établissement, l'ambiguïté est à son comble » et distingue la décentralisation comme solution de régulation d'un système éducatif unifié et la décentralisation comme éclatement du système éducatif en plusieurs systèmes, représentés par les différentes institutions scolaires locales.

En effet, la décentralisation paraît satisfaire tous les gouvernements. Comme le souligne cet auteur (idem : 40), « la Gauche, comme la Droite, s'y réfèrent, et le changement de majorité ne semble pas avoir, sur ce point et formellement, d'effet immédiat ». Toutefois, « les conceptions en matière de décentralisation sont très différentes selon qu'elles sont avancées, et mises en application, par la Gauche ou par la Droite ».

Voici un autre problème de l'approfondissement de la démocratie : Quelle est enfin la visée de la restitution de pouvoir à des instances locales ? Quel est l'avenir des systèmes sociaux unitaires et de l'égalité des chances dans le cadre de la décentralisation ? Selon la modalité de décentralisation mise en pratique, où en est-on en matière de justice sociale ? Est-ce qu'on peut parler d'un approfondissement de la démocratie, s'il y a l'abandon des systèmes publics dirigés à tous, en prévalant les dispositifs de marché pour l'accès aux biens et aux services publics ?

Un système en évolution

Au Portugal, la révolution de 1974 a évidemment provoqué des changements immédiats dans les processus administratifs de l'éducation, comme dans d'autres domaines sociaux. Mais l'administration publique a du mal à changer et on peut dire que, plus de trente ans après la révolution, elle garde encore certaines caractéristiques du temps de la dictature de l'*Estado Novo* (l'«Etat Nouveau»). A ce propos, Licínio Lima (1997 : 60) considère que

« dans le cas de l'éducation, les conséquences sont spécialement perturbatrices, en ce qui concerne les structures et les processus, la participation à la décision et la garantie des droits sociaux et de citoyenneté, et aussi par rapport aux impacts négatifs dans la promotion d'une éducation à la démocratie et à la participation sociale et civique, en tant que projet social d'une importance majeure dans une société profondément marquée par un régime autoritaire pendant un demi-siècle ».

Au point de vue théorique, cette tendance a été inversée par la Loi de Base pour le Système Educatif de 1986, qui a timidement initié un processus de changement plus structuré, dans lequel la décentralisation était considérée comme une solution à entreprendre, en accord avec les nouvelles orientations constitutionnelles. Jusqu'à cette époque-là, le système reflétait la tradition administrative centralisatrice du régime politique de l'*Estado Novo*. Dans le rapport final de la *Commission de Réforme du Système Educatif*, constituée pour procéder aux études de l'application de la nouvelle Loi de Base, on commentait à propos de cette tradition : « au niveau central, on commande, aux autres niveaux, on exécute et obéit ». La Commission proposait des changements visant « une logique décentralisatrice et de sens participatif », comme on peut le voir dans l'extrait suivant :

« (...) au niveau central, on définit les idées et les normes générales, c'est-à-dire les grandes stratégies conceptuelles et opérationnelles ; dans chacun des autres niveaux, on définit les stratégies adéquates aux compétences respectives, dans le respect des idées et des normes générales, et on exécute donc avec une certaine marge d'autonomie » (1988 : 29).

Ancrée dans la Loi de Base pour le Système Educatif (Loi 46/86 du 14 octobre), la réforme a été lancée et a commencé à faire son chemin. En termes administratifs, les orientations principales de cette loi proposaient la déconcentration du Ministère de l'Education, la décentralisation des structures et des actions éducatives et l'insertion communautaire des établissements publics d'éducation et d'enseignement, impliquant la participation de la communauté locale dans la gestion des écoles et dans le développement de l'autonomie des établissements.

En conformité avec le principe constitutionnel de la décentralisation démocratique de l'administration publique, la Loi prévoit, en effet, un rapprochement entre les structures du système et les communautés locales, fondé sur le développement de la participation de tous les intéressés et opérationnalisé par la notion de projet éducatif d'établissement.

En outre, la loi détermine que la délimitation de l'intervention et l'articulation entre les différents niveaux de l'administration de l'éducation doivent être réglementées ultérieurement par des lois spécifiques. La loi n'est pas donc concrète sur les attributions et les compétences des collectivités locales, même si elle prévoit la possibilité de leur intervention dans certaines modalités de l'éducation scolaire, telles que l'éducation des adultes et la formation professionnelle. En plus, elle ne contrarie pas les compétences qui étaient déjà accordées auparavant, lesquelles se limitaient dans l'essentiel à l'exercice d'actions de nature logistique et de soutien social.

Mais ces orientations, que les différents gouvernements ont dû prendre en compte dans le processus législatif ordinaire de la réforme du système éducatif, ne sont pas encore une réalité très effective sur le terrain. En fait, plus de vingt ans après la publication de ce texte fondateur, la pratique réelle n'est pas encore complètement conforme aux principes organisationnels fixés par la loi, même si *le local* a fréquemment pris des initiatives qui ont fait avancer le processus. Cela se doit, d'une part, au manque de clarté et à l'ambiguïté de certaines normes plus opératoires de la législation, qui ont permis plusieurs interprétations, en donnant lieu à des doutes et à des hésitations et, d'autre part, à la résistance des intervenants plus décisifs devant les changements prévisibles dans les équilibres bâtis tout au long des années.

Malgré tout, la rhétorique décentralisatrice demeure car « circonstances obligent »... En 1996, le ministre socialiste de l'éducation, Marçal Grilo, a proposé au débat public un « pacte éducatif pour l'avenir », qui énonçait un certain nombre de mesures à caractère décentralisateur, comme le transfert de compétences vers les organes du pouvoir local, la création des conseils locaux d'éducation et le renforcement de l'autonomie des écoles publiques.

La concrétisation de ces mesures a avancé ces dernières années, mais il y a des doutes sur la configuration à donner à ces éléments du système, d'autant plus que plusieurs ministres et gouvernements y ont déjà introduit leurs idées, qui ne sont pas forcément coïncidentes. Malgré cela, l'intervention municipale dans le secteur éducatif se consolide, soit dans le cadre des décisions des organes de l'Etat, soit par initiative propre. Et la régulation du système éducatif connaît de nouvelles formes issues des pratiques locales.

En essayant de justifier l'importance de la participation communautaire aux processus démocratiques du développement, Rui Canário (1992) en présente quatre arguments, à partir d'un travail de White :

« Premièrement, en favorisant et en stimulant l'initiative des populations à la résolution des problèmes locaux, elle se constitue comme l'un des procédés capables de freiner les effets pervers des politiques centralisées qui, en suivant une logique de croissance, se traduisent par l'aggravation d'asymétries qui pénalisent des régions et des groupes sociaux spécifiques (milieux ruraux et couches pauvres urbaines).

Deuxièmement, la participation communautaire permet de garantir l'adéquation des projets aux besoins réels de la population, en leur permettant de s'approprier les processus de changement.

Troisièmement, l'écart, qui sépare fréquemment les investissements réalisés et les résultats obtenus, peut être réduit par l'optimisation des ressources extérieures et l'utilisation intensive des ressources locales (notamment des connaissances et des compétences), à travers l'implication directe des populations dans les phases de conception, de décision et d'exécution.

Enfin, la participation communautaire assume une valeur intrinsèque pour la communauté locale, dans la mesure où elle renforce son autonomie et son identité ». (Canário, 1992: 77)

Néanmoins, on a une histoire de dépendance par rapport aux pouvoirs centraux, qui a bien marqué la manière d'être Portugais au long de plusieurs décennies du XX^e siècle. Durant ce temps-là, les collectivités locales n'avaient pas d'autonomie pour répondre aux intérêts des populations (qui, d'ailleurs, n'étaient pas reconnus non plus).

Pendant la période de la dictature, les attributions des collectivités locales portugaises dans le domaine de l'éducation étaient relativement réduites. Elles étaient surtout responsables de la construction des écoles de l'enseignement primaire (en dépendance des financements centraux), et de leur entretien (en y mobilisant les faibles ressources municipales).

L'instauration du régime démocratique en 1974 a créé des conditions de changer considérablement le *statu quo*. Au début de 1977, une première loi des finances locales, qui attribuait chaque année aux collectivités un montant global du budget de l'Etat, leur a permis une intervention plus autonome dans la gestion des affaires locales. Ce montant pourrait être utilisé selon les programmes propres de chaque collectivité, dans chaque domaine de son rayon d'intervention, y compris celui de l'éducation.

A ce temps-là, ce dernier n'était pas vu comme un champ d'intervention prioritaire des instances du pouvoir local, parce que la plupart des compétences du domaine éducatif public était attribuée à l'Etat et parce que les collectivités territoriales ont dû commencer par résoudre des problèmes plus urgents à l'égard de la vie quotidienne de leurs habitants. Il a fallu attendre 1984, pour qu'un ensemble de lois fixe leurs nouvelles compétences dans ce secteur, en définissant les contours légaux qui ont persisté une quinzaine d'années. Par ces lois, ces entités sont devenues responsables d'un ensemble de tâches d'organisation logistique et de soutien aux élèves, comme les transports scolaires et l'action sociale scolaire, qui ont constitué de nouvelles charges pour leurs services et leurs budgets, mais qui n'ont pas augmenté significativement leur pouvoir d'intervention dans le domaine éducatif. La Loi de Base pour le Système Educatif, approuvée en 1986, n'a pas modifié cette situation, mais renvoyait à une étape ultérieure la définition d'autres fonctions de l'administration de l'éducation dont les municipalités devaient se charger. Au long des années 70 et 80, on voit donc que la décentralisation démocratique de l'administration publique, prévue dans la Constitution de la République Portugaise, n'a pas pris une dimension effective au niveau du système éducatif.

A la fin des années 90, sont enfin prises quelques initiatives qui ont un peu changé la situation. On a commencé à parler de « territorialisation des politiques éducatives » et ont été lancées certaines mesures, y compris un renforcement de la capacité d'intervention des collectivités locales. En 1999, un nouveau paquet législatif a attribué aux municipalités la responsabilité d'élaborer les cartes éducatives municipales et de créer les conseils municipaux d'éducation, deux instruments qui pourraient permettre une intervention plus substantielle et décisive au niveau local.

Toutefois, la réalité sur le terrain a montré que l'influence locale a dépassé en certains cas les exigences de la loi. Malgré la permanence de problèmes infrastructurels graves, certains élus ont compris la valeur de l'intervention éducative, ce qui leur a permis de faire des approches de politiques éducatives locales, concrétisées par la mise en œuvre des compétences propres des collectivités et par un certain nombre d'initiatives éducatives non prévues explicitement dans la loi.

Mais les dynamiques municipales sont très différentes, même quand il s'agit de l'exécution des compétences prévues dans la loi et dans les règlements. Ces dynamiques se rapportent à des réalités distinctes et se justifient par des conceptions diverses sur leur intervention et sur le travail politique local. Il sera donc pertinent que l'on s'interroge sur les voies différentes de ces dynamiques et sur la signification et la visée des actions entreprises. Comme le suggère Agnès van Zanten (1994 : 69), en se référant à la réalité française, qui a sur ce point des aspects similaires à la réalité portugaise,

« on pourrait penser qu'il s'agit d'une extension de la prise en charge de l'éducation par l'Etat à travers des actions éducatives localisées plus variées et plus ambitieuses que dans le passé mais qui restent étroitement dépendantes d'orientations politiques et de cadres réglementaires définis à l'échelle nationale ».

Néanmoins, comme cet auteur le suggère également, il est possible

« que l'on se trouve face à une transformation plus considérable du rôle des élus locaux à travers l'émergence de véritables politiques, c'est-à-dire d'ensembles cohérents d'actions dans le domaine éducatif élaborées de façon concertée et relativement autonome par certaines équipes municipales ».

Voici l'un des points intéressants à considérer dans l'étude de l'intervention éducative des municipalités : est-ce que leur action est guidée, de manière contextualisée, par la politique éducative nationale, et est-ce que cela se fait selon les priorités, les logiques et les cadres organisationnels définis au niveau central ? Ou les municipalités construisent des politiques propres, en y associant, à plusieurs niveaux et de plusieurs manières, les partenaires locaux, dans le cadre d'une certaine autonomie face à l'organisation nationale du système éducatif ? Et quelles sont les caractéristiques de ces « mobilisations éducatives locales » (Van Zanten, 1994), surtout en ce qui concerne la visée des actions entreprises et les modalités d'association entre les organes des municipalités et les organisations éducatives locales ?

Dans cet article, Agnès van Zanten, en citant Lapeyronnie, explicite la notion de mobilisation, en y associant deux dimensions de l'action collective locale : une dimension culturelle, symbolique, « servant de support à de nouveaux modèles de référence et à de nouveaux engagements » et une dimension instrumentale, « c'est-à-dire la mise en place et l'utilisation de ressources permettant de construire des cadres d'action communs » (op. cit. : 75).

En appliquant cette distinction à la performance des collectivités locales, on pourrait distinguer entre les actions destinées à garantir les conditions de la vie locale et à développer la qualité de ces conditions (dimension instrumentale) et les actions destinées à contribuer au changement des référents idéologiques de la vie collective (dimension culturelle). Celle-ci, moins dépendante des disponibilités financières, pourrait être illustrée, par exemple, par l'encouragement des activités des associations et des groupes engagés dans la défense de certaines valeurs, ou par la réalisation de monuments symboliques, ou encore par la création d'espaces de rencontre et de loisirs. Elle pourrait encore se rapporter aux styles d'action des élus locaux, qui traduisent des valeurs différentes et qui donnent des stimuli distincts à la mobilisation locale. La dimension instrumentale, plus dépendante des disponibilités humaines et financières, concerne les actions destinées à résoudre les problèmes des systèmes sociaux et de leurs organisations, y compris des mesures stratégiques de développement local (dans le système éducatif, comme l'élaboration de cartes scolaires, la création d'écoles professionnelles, la construction d'équipements culturels et sportifs ou le lancement de programmes de soutien éducatif).

Un autre point qui s'avère pertinent dans cette étude renvoie à la question de la participation des citoyens à la prise de décision sur les affaires locales. Comme je l'ai déjà évoqué plus haut, la décentralisation et cette participation sont indissociables, mais il faut comprendre comment les collectivités agissent pour promouvoir la participation des institutions du territoire et des citoyens à la vie locale. Cela implique de prendre en compte les opinions de la « société civile » dans la prise de décisions sur les questions locales, aussi bien que l'*empowerment* de leurs organisations et l'acceptation de leurs projets et de leur autonomie, sauf dans les cas contraires à la loi.

Ces aspects sont, à mon avis, tous essentiels à l'étude de l'intervention des municipalités. Ils nous permettent d'obtenir une caractérisation de l'état des lieux de cette intervention, en montrant l'importance des municipalités dans la provision publique de l'éducation et nous permettent aussi de reconnaître l'existence (ou non) d'un terrain favorable à la décentralisation du système éducatif, car l'application des lois supérieures requiert des conditions sur le terrain. Je crois que l'intérêt pour la recherche se justifie, étant donné que les municipalités ont la capacité légale et organisationnelle de mettre en œuvre une intervention significative. D'ailleurs, cet intérêt se manifeste aussi par la variété des « performances » existantes, que l'on peut constater tout simplement par l'observation, sans aucune visée scientifique.

Les différences entre les « performances » des collectivités locales sont naturelles, malgré le cadre légal appliqué en général. Les contextes de l'action, les dimensions et les capacités différentes, les aspirations et les caractéristiques des élus et des habitants ou les orientations idéologiques des partis politiques qui gouvernent ces organes pourront expliquer cette variété, qui défie l'uniformité du système éducatif centralisé. Mais quelle conclusion pourrions-nous obtenir à partir d'une observation plus structurée et fondée sur des méthodes scientifiques ? Est-ce que les différences se doivent surtout à l'un ou à l'autre des facteurs évoqués ? Quelles sont les opportunités et les contraintes dans le cadre actuel du fonctionnement du système éducatif, en ce qui concerne la participation des collectivités locales à la provision publique de l'éducation ?

Et, enfin, quelles sont les répercussions sur l'organisation des collectivités, notamment les municipalités, provoquées par la prise en charge de nouvelles tâches ? La prise en charge de nouvelles tâches implique certes l'augmentation de la dimension des services municipaux et, probablement, la diversification des formations des fonctionnaires, voire des élus. Elle

implique aussi l'intégration de la participation des organisations locales dans la mise en œuvre des politiques, ce qui pose des questions de coordination et de relation politique et administrative à résoudre au niveau local. Quel en est le panorama actuel, en ce qui concerne surtout la promotion de la démocratie locale ?

Les études réalisées

Dans une recherche menée en 1993¹, j'ai essayé de comprendre le processus d'émergence du territoire éducatif, entendu comme « un temps et un espace organisés pour la mise en œuvre d'un projet éducatif local de formation et éducation de la population, adapté aux conditions de l'environnement » (Pinhal, 1993 : 94). Ce travail était justifié comme suit :

« Si, dans un cadre de décentralisation des compétences éducatives, on veut construire une politique locale d'éducation à laquelle s'intéressent d'une manière articulée les écoles de la région et aussi toutes les institutions qui ont de l'influence sur la formation de la population, il faudra qu'on comprenne d'abord la situation actuelle pour identifier les conditions de départ : Qui sont les intervenants locaux, en matière d'éducation et de formation de la population, qui doivent intervenir dans la détermination d'une politique éducative d'un territoire local ? Comment les écoles envisagent-elles leur articulation avec les agents traditionnellement extérieurs aux processus pédagogiques et vice-versa ? Comment les écoles envisagent-elles la collaboration qui doit être développée entre elles-mêmes ? Quelles sont les pratiques actuelles et quelle est leur importance dans le contexte de l'éducation et de la formation de la population ? » (Idem : 6).

L'étude a été centrée sur une école du 2^e et du 3^e cycles de l'enseignement de base d'une municipalité de taille moyenne, située dans la région de Lisbonne, et visait à vérifier l'existence d'un territoire éducatif implicite dans les pratiques des acteurs locaux. Elle a permis de connaître les relations entretenues entre cette école et les autres institutions locales qui intervenaient dans l'éducation et dans la formation de la population, ainsi que de percevoir si ces relations s'inscrivaient dans une pratique consistante destinée à améliorer la réponse collective locale aux besoins éducatifs des habitants. D'autre part, elle a aussi permis d'identifier des aspects de la réalité qui favorisaient ou qui freinaient le développement des relations entre les institutions pour qu'elles puissent concevoir et exécuter des actions communes ou même un projet éducatif local commun.

L'étude a montré qu'il y avait surtout des échanges bilatéraux au niveau local, ce qui excluait la prédominance de programmes collectifs de l'ensemble du tissu éducatif. Les échanges qui engageaient plusieurs institutions étaient surtout inhérents à la réalisation de leurs attributions ou dépendaient de l'initiative de la mairie (*câmara municipal*). Le point le plus faible signalé renvoyait justement aux relations entre les différentes écoles du territoire.

En contrepartie, l'un des points les plus forts de l'étude a montré le poids de l'action de la mairie sur l'ensemble des relations extérieures de l'école-cible, soit en termes bilatéraux, soit en termes plurilatéraux. A ce propos, j'ai alors écrit :

« La mairie est l'entité qui contacte le plus souvent la direction de l'école, en lui écrivant et en lui téléphonant. Chaque jour il y a du courrier pour proposer des activités, pour lancer des invitations, ou pour donner des informations, et tout cela est complété par des contacts téléphoniques permanents. Néanmoins, cela ne traduit pas un fonctionnement concerté entre la mairie et l'école ». (Idem : 249)

En effet, les contacts entre l'établissement scolaire et la mairie sont diversifiés. On a constaté qu'il y avait des appuis matériels destinés à des travaux d'entretien, des appuis en personnel spécialisé, et d'autres relatifs à la cession d'édifices, aux moyens de transport et aux différents équipements. La mairie donnait aussi des appuis à l'école à savoir : informations bibliographiques sur des matières à intérêt local, concession d'aides financières à la mise en œuvre de projets pédagogiques et de voyages d'étude, promotion de concours et attribution de prix aux élèves. On a également constaté qu'il y avait des informations sur l'activité de la mairie et sur ses propos en matière éducative. Il s'agissait déjà d'un ensemble considérable d'activités relationnelles entre l'école et la mairie, mais ces activités obéissaient à des logiques propres à chacune de ces institutions, sans correspondre pourtant à l'exercice d'une collaboration concertée ayant des objectifs communs prédéfinis.

Plus d'une décennie s'est écoulée et le panorama a évolué. Les municipalités ont acquis d'autres compétences et ont pris des mesures afin que le système éducatif soit plus proche des communautés locales : les écoles ont compris que leurs portes se sont ouvertes et les parents ont essayé d'imposer leurs logiques dans le réseau scolaire local.

Ils ont tous expérimenté de nouveaux modes d'agir, qui ont créé de nouveaux mécanismes de régulation locale du système, dans l'ensemble des influences qui engendrent les caractéristiques et le fonctionnement du système éducatif d'aujourd'hui. Mais, apparemment, la nature des relations n'a pas changé : les différents intervenants agissent par rapport à leurs projets particuliers et à leurs intérêts, et il n'y a que de rares exemples d'un fonctionnement collectif concerté entre plusieurs partenaires éducatifs locaux.

En tout cas, les municipalités conservent le rôle influant de jadis et l'ont même développé en tant que principal partenaire des établissements scolaires et de l'Etat dans la provision publique de l'éducation, en assumant des tâches pertinentes pour la qualité du service éducatif, surtout au niveau des premiers degrés d'éducation et d'enseignement. Elles peuvent aussi être des entités importantes pour favoriser l'unité d'action des différents partenaires éducatifs locaux et pour mettre en œuvre des plans de formation et d'éducation de la population au-delà du système formel d'enseignement, y compris aussi les domaines de la formation professionnelle, de l'éducation permanente et de l'animation socioculturelle.

L'importance du rôle actuel des municipalités par rapport à la provision publique de l'éducation justifie donc la réalisation de recherches visant à décrire les actions menées dans ce domaine et à comprendre leurs enjeux. D'ailleurs, le modèle portugais a déjà mérité l'attention de certains chercheurs (Vinagre, 1993 ; Pinhal et Viseu, 2001 ; Guedes, 2002 ; Taipas, 2002 ; Prata, 2003 ; Barroso, Afonso, Pinhal et Viseu, 2003 ; Martins, Nave et Leite, 2006 ; Roque, 2006 ; Pinhal, 2009).

La dernière étude que je viens d'évoquer, à partir de laquelle cet article est tiré et adapté, a essayé justement de faire le point sur l'intervention des municipalités portugaises dans un contexte d'émergence d'un système multiforme de régulation de l'éducation et à une époque dans laquelle l'action locale est sans doute plus importante et décisive pour la qualité du service éducatif public. Je présente maintenant ce travail, organisé à partir de ma thèse de doctorat en Gestion, présentée à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, sous le titre *Les municipalités portugaises et l'éducation – Treize ans d'interventions (1991-2003)*.

L'étude a considéré trois grands domaines de recherche :

- le premier est centré sur la question de la décentralisation en tant que telle, en tant que mouvement de réorganisation de la société ;
- le second concerne le contenu de l'activité des municipalités et leur importance relative dans le système éducatif ;
- le troisième porte sur les logiques et les démarches de production et d'exécution des politiques éducatives locales.

La question de la décentralisation

Le mouvement de la décentralisation correspond à une (re)construction sociale fondée surtout sur la dissémination de la capacité d'initiative de penser et d'agir sur la réalité. L'initiative des collectivités locales constitue un point-clé de l'analyse du processus de décentralisation de l'éducation, une fois qu'elle permet de démontrer l'existence d'une volonté dans l'exercice de nouvelles responsabilités publiques et contribue au développement de l'autonomie des municipalités face au pouvoir central. Mais l'initiative de l'Etat, à travers les modifications légales approuvées, est décisive, parce que c'est elle qui institue le droit d'intervenir, et parce que c'est elle qui peut aussi faciliter le développement de l'autonomie locale. Dans le **Tableau 1**, sont présentées les questions de recherche associées à ces aspects, aussi bien que les hypothèses que j'ai formulées.

Tableau 1. La question de la décentralisation

DIMENSIONS DE L'ANALYSE	QUESTIONS DE RECHERCHE	HYPOTHESES
Décentralisation d'attributions et compétences en matière éducative	Est-ce que la décentralisation de l'éducation ne correspond qu'à une décision des pouvoirs politiques nationaux ou est-ce que cela a correspondu à une véritable volonté locale ? Quelle est l'importance de l'éducation dans l'ensemble de l'activité municipale et comment cette importance a-t-elle évolué ?	L'attribution légale de nouvelles compétences aux organes des municipalités a été précédée par des initiatives autonomes municipales, anticipatoires relativement à la loi. Il y a une augmentation nette de la dépense municipale avec l'éducation, en rapport avec l'augmentation des compétences légales et avec l'approfondissement de l'intervention autonome des municipalités.
Relation des municipalités avec l'administration centrale	Est-ce qu'il y a un travail effectif de coordination et de collaboration entre les administrations centrale et locale dans le développement et dans le fonctionnement quotidien des systèmes éducatifs locaux ? Est-ce que l'administration centrale stimule l'intervention municipale dans le système éducatif ? Est-ce que l'on peut dire que l'intervention municipale a de l'autonomie par rapport à l'administration centrale de l'éducation ?	Les administrations centrale et locale n'ont que des contacts circonstanciels, pour promouvoir certaines mesures ou des intérêts propres ou pour éclaircir des doutes. L'autonomie locale en matière éducative est plutôt conditionnée par la voie légale et réglementaire que par l'action quotidienne du ministère de l'éducation, directement ou à travers les directions régionales d'éducation.

a) La première hypothèse se réfère à l'existence d'actions autonomes des municipalités, qui n'étaient pas prévues par la loi, mais qui y figureront consacrées plus tard. En essayant d'améliorer la qualité de leur réponse aux besoins locaux, les municipalités se sont engagées dans plusieurs actions qui n'étaient pas à leur charge, et se sont aussi engagées dans un processus de dissémination de ces expériences, en démontrant leur convenance et leur utilité. Ceci faisant, la légitimité de ces interventions est confirmée et on a construit l'environnement de la décentralisation.

Au long de la période à laquelle se réfère centre l'étude, il y a des exemples de ce genre d'anticipations. Il a fallu donc analyser ces démarches afin de constater leur dimension et de comprendre leur portée, surtout leur influence plus ou moins décisive sur l'évolution des définitions légales parues plus tard. Ainsi peut-on évaluer à quel point la décentralisation a constitué plus qu'un simple allègement de la surcharge de l'Etat.

b) Entre 1991 et 2003, il y a eu des développements importants de la délimitation légale d'attributions et de compétences des municipalités et c'est aussi dans cette période que ces dernières ont pris d'importantes initiatives autonomes. Est-ce que ceci s'est traduit par une modification significative du poids relatif aux frais liés à l'éducation dans l'ensemble des dépenses municipales, en démontrant un changement effectif de la focalisation de l'intervention municipale et en démontrant aussi une certaine pertinence de la décentralisation?

c) La décentralisation de l'éducation n'aura pas de succès, si l'administration centrale n'entretient pas une relation correcte avec les municipalités. Elle doit agir comme adepte de la décentralisation, une fois que celle-ci correspond à une orientation politique supérieure qu'elle doit aider à mettre en œuvre.

Cela implique, d'une part, l'existence de stratégies effectives d'appui aux municipalités face aux nouvelles responsabilités qu'elles doivent prendre en charge. Et cet appui devient une exigence majeure dans le cas des municipalités plus dépourvues de ressources économiques et sociales. D'autre part, cela implique aussi le respect scrupuleux de l'autonomie municipale, c'est-à-dire, des orientations et des actions locales, dans toutes les matières qui font partie de la disponibilité légale des municipalités.

On sait comment les administrations résistent à leur perte de pouvoirs, même devant les impératifs de la loi. D'autre part, il y a un vieux préjugé contre le pouvoir local. D'après ce «parti pris», les collectivités ne devraient pas se charger des activités complexes de l'éducation et devraient essentiellement s'occuper des petits travaux publics et des tâches plus pratiques.

Les hypothèses que j'ai faites partent du principe que le rapport entre le pouvoir central et le pouvoir local est surtout formel, en se fondant sur la loi et sur les règlements: ceci étant, il ne repose pas sur une collaboration franche et ouverte entre les municipalités et les directions régionales d'éducation, et on peut dire qu'il y a probablement une certaine indifférence.

L'activité des municipalités

Le contenu politique et administratif de l'action des municipalités dans le domaine de l'éducation a été l'objet de l'étude. Néanmoins, je n'avais pas pour objectif de me limiter à décrire ce qu'ont fait les municipalités portugaises et la manière dont cette action a évolué dans le passé récent. J'ai aussi cherché à comprendre le caractère plus ou moins politique de l'action municipale, en discernant sur l'existence de véritables politiques locales de formation

et d'éducation de la population, insérées dans les processus de développement local, et sur l'influence réelle des municipalités dans la performance du système éducatif.

Comme cette étude est ancrée dans les concepts opératifs de territoire éducatif et de projet éducatif local, j'ai voulu analyser la manière dont les pratiques municipales se rapprochaient de ce référentiel, pour savoir où en sont les municipalités en termes de définition et d'exécution d'un ensemble intégré et cohérent d'initiatives à portée stratégique dans le domaine de l'éducation. Et j'ai cherché tout naturellement à connaître les changements qui s'étaient produits au niveau de leur structure organisationnelle en vue de poursuivre les nouveaux buts qu'elles se proposaient de mener à bien.

Cette analyse devrait permettre de conclure sur l'influence des municipalités sur la(les) qualité(s) du système éducatif local. La complexité du système implique une multiplicité d'interventions et d'acteurs et l'approfondissement de la démocratie, en proposant aux sujets concernés de participer à ces problèmes, ne cesse d'y ajouter de nouvelles influences. Quelle est donc l'influence réelle de l'action municipale sur ce qui se passe dans les écoles et, notamment, sur la prestation du service éducatif, y compris l'apprentissage lui-même?

Dans le **Tableau 2** je présente les questions de recherche associées à ces aspects, aussi bien que mes hypothèses de départ. Les hypothèses formulées dans les dimensions de l'analyse traitées auparavant (**Tableau 1**) permettaient déjà de prévoir celles que je viens d'énoncer, par rapport à la performance des municipalités.

Les municipalités portugaises ont une attribution générique d'intervention dans le domaine éducatif, et peuvent mettre en place des actions dans tous les secteurs que la loi n'exclut pas explicitement de leur rayon d'intervention. En tout cas, la loi ne leur impose que d'intervenir dans certains aspects du système, et l'Etat s'y fonde pour déterminer les montants financiers à transférer du Budget Général de l'Etat. Tout ce qu'elles font au-delà de ces obligations légales doit être financé par d'autres recettes, et notamment par leurs propres recettes.

Il faut donc identifier ces domaines d'intervention qui correspondent aux champs où les municipalités dépassent leur obligation légale. Cela peut nous aider à conclure que leur performance poursuit des objectifs propres, en correspondant à l'exercice de ce que quelques élus désignent par « compétences morales ». Et il faut aussi voir si cette pratique « d'aller plus loin » est très généralisée ou si elle ne concerne qu'une petite minorité.

b) Mais, comme on peut en déduire, l'aspect le plus intéressant de cette recherche est de savoir si les actions municipales configurent l'existence d'une politique éducative municipale, composée de certaines interventions fixées par la loi et d'autres interventions autonomes que les municipalités ont décidé de mener à bien.

L'existence d'une politique éducative municipale implique que les municipalités aient défini un ensemble cohérent de programmes et d'actions orientées vers des intentions et des buts plus ou moins explicites. Cela est très différent du développement d'actions isolées, déterminées par les compétences légales ou par des impulsions accidentelles. Dans une limite positive, la politique éducative municipale peut même découler de l'existence d'un projet éducatif municipal, idéalisé pour changer le cadre éducatif du territoire, et inséré dans la stratégie globale de développement social, économique et culturel du territoire.

Par rapport à la période en analyse dans cette étude, est assumée l'hypothèse que l'activité des municipalités n'était ni guidée par une politique globale propre ni par un projet éducatif

municipal. Mais on a admis qu'il y avait des politiques dans des domaines particuliers de l'activité éducative, comme l'appui aux écoles et aux élèves ou le développement de quelques actions éducatives propres.

Tableau 2. L'activité municipale

DIMENSIONS DE L'ANALYSE	QUESTIONS DE RECHERCHE	HYPOTHESES
L'activité des municipalités dans le domaine de l'éducation	<p>Est-ce que l'action municipale se limite à exécuter, de manière contextualisée, la politique éducative nationale, d'après les priorités, les logiques et les cadres organisationnels définis au niveau central ?</p> <p>Est-ce que les municipalités dépassent leurs obligations légales et encadrent ce «surplus» dans des politiques pensées, fondées sur des principes et sur des programmes plus ou moins explicites ?</p> <p>Quelle est l'influence de l'action municipale sur la définition et sur la régulation des systèmes éducatifs locaux ?</p>	<p>Sur le plan de l'éducation, les municipalités ne développent pas seulement des activités que le système national leur a confiées, mais dépassent les compétences légalement établies.</p> <p>L'action des municipalités ne se retrouve pas balisée par l'existence d'un projet éducatif propre, qui donne la cohésion et qui regroupe les diverses interventions qu'elles mettent en œuvre.</p> <p>L'action des municipalités se vérifie surtout dans des aspects infrastructurels, opérationnels et d'appui aux écoles et aux élèves, en ne réussissant pas à intervenir significativement dans le curriculum des élèves et dans la vie des écoles.</p>
Les changements d'organisation	<p>Est-ce que les différences des performances des municipalités sont dues aux caractéristiques de leur taille, à leur insertion régionale ou au parti politique dominant ?</p> <p>Quelles sont les répercussions sur l'organisation locale provoquées par l'augmentation des compétences et des tâches des municipalités en matière d'éducation ?</p> <p>Est-ce que la structure organisationnelle existante est compatible avec les demandes des fonctions attribuées aux municipalités et avec leurs propres visions de leur rôle dans ce domaine ?</p>	<p>Les différences des performances des municipalités sont dues surtout aux aspirations, capacités et dynamique des élus locaux et de leurs collaborateurs.</p> <p>L'évolution de l'organisation municipale traduit l'importance croissante du domaine de l'éducation dans l'action municipale, à travers la création d'unités organiques propres et l'augmentation de la dimension de ce secteur.</p> <p>L'augmentation des compétences des municipalités a aussi impliqué l'augmentation, par délégation, de l'intervention des <i>freguesias</i> (les collectivités les plus petites) dans le domaine de l'éducation.</p>

c) Quelle est l'influence réelle des municipalités dans le système éducatif? La réponse à cette question est essentielle, pour pouvoir qualifier la décentralisation que nous avons. Pour cette analyse, il faudra convoquer les attributions et les compétences que la loi assigne aux municipalités, mais aussi les concrétisations effectives qu'elles mettent en œuvre. C'est que les municipalités agissent de manières distinctes face aux mêmes attributions et compétences et cela peut impliquer des degrés d'influence différents dans le système, c'est-à-dire, des portées différentes de la décentralisation de l'éducation.

Mais il faut mieux éclairer cette question de l'influence des municipalités. Quand j'ai commencé à penser à cette étude, on disait couramment que la participation des municipalités se limitait à des aspects infrastructurels et opérationnels du système et au soutien social des élèves. D'après ces représentations, cette intervention ne serait pas significative au niveau du programme officiel et n'aurait pas non plus d'interférences sur la définition et sur la concrétisation du curriculum. Or il s'agissait d'un point qu'il fallait éclairer, face à des cas de bonnes performances de ces compétences opérationnelles et d'appui, ce qui peut influencer sur les résultats scolaires. D'autre part, l'influence des municipalités dans l'éducation n'est pas visible seulement dans le système scolaire et dans la population en âge scolaire, car il y a d'autres interventions importantes pour le développement du niveau de l'éducation et de formation de la population.

d) Les différences entre les performances des municipalités en matière éducative sont des données assumées au départ, qui relèvent de l'observation quotidienne. Elles n'ont pas donc besoin de confirmation ou de certificat, délivré par un quelconque processus de recherche. Néanmoins celui-ci devient essentiel pour comprendre la raison d'être de ces différences et pour pouvoir les expliquer.

On pourrait penser que ces différences étaient dues à l'importance économique de chaque territoire, en termes de produit territorial ou des montants provenant des impositions municipales. On pourrait aussi admettre, au départ, que ces différences touchaient l'insertion régionale des municipalités, peut-être à cause des politiques concertées entre municipalités voisines (dans les associations des municipalités, par exemple) ou même des politiques induites par des modes de travail différents des diverses directions régionales d'éducation. Mais on pourrait encore admettre que ces différences découlaient de l'influence spécifique des partis politiques dominants dans les municipalités, en partant du principe que les partis devraient avoir des stratégies politiques pour appliquer aux collectivités locales. Toutes ces hypothèses seraient acceptables.

Toutefois, sans oublier d'éventuels effets des circonstances énoncées ci-dessus et encore d'autres (comme la distance des grandes métropoles ou la coïncidence du même parti dans les gouvernements national et local), l'hypothèse assumée dans l'étude a prévu que l'explication la plus significative repose sur les aspirations, sur les capacités et sur la dynamique des élus locaux et de leurs collaborateurs. J'ai commencé la recherche avec la conviction que la performance des municipalités dans le domaine de l'éducation dépendait surtout de l'intérêt personnel du maire ou de l'élue responsable du secteur de l'éducation (si le maire ne s'y intéresse pas), plutôt que des déterminismes économiques, géographiques ou politiques.

e) Etroitement liée au développement de l'activité dans le domaine de l'éducation, c'est la question de l'organisation interne. Ceci peut impliquer l'augmentation et autonomisation des services municipaux, aussi bien que la création d'organes de participation et de consultation de la municipalité et l'existence de processus de délégation de compétences aux « *juntas de freguesias* ».

Tout en laissant pour le moment la question de la participation, que j'aborderai dans le point suivant, il fallait voir les aspects relatifs aux services éducatifs des municipalités. Il s'agissait ici d'analyser si l'augmentation de l'intervention des municipalités, déterminée par la loi ou par l'initiative autonome municipale, avait provoqué des changements organisationnels internes, si l'unité organique consacrée à l'éducation avait augmenté sa dimension et si elle avait amélioré sa position dans la structure de la mairie. Il s'agissait aussi de voir si elle avait inclus du personnel avec une formation spécifique dans le secteur de l'éducation. Cela pourrait démontrer

que l'éducation avait gagné un statut plus fort dans la collectivité, ce qui devenait pertinent dans l'analyse du processus de la décentralisation. D'autre part, plutôt que d'analyser les changements structurels, il fallait aussi analyser les processus de fonctionnement, dans un cadre de modernisation de la gestion municipale. Cela comprenait un regard sur la question de la délégation de compétences à d'autres organes du pouvoir local (« *juntas de freguesia* ») et sur les dispositifs de promotion de la participation des intéressés aux activités éducatives.

Les logiques et les processus

L'analyse de l'activité municipale ne serait pas complète sans une pondération sur les logiques de leur performance et sur les processus mis en œuvre pour développer les divers programmes d'intervention. Il s'agissait de réfléchir sur la participation des citoyens et de leurs organisations au système décisionnaire local et à la concrétisation des diverses mesures et sur le mode d'articulation du travail des organes du pouvoir local et de leurs membres.

Les bases conceptuelles sur lesquelles se fonde l'étude attribuent aux relations entretenues au niveau local un rôle essentiel dans la démarche de la décentralisation. En effet, le travail est fondé sur des concepts dont la concrétisation demande l'existence de dynamiques de collaboration et de concertation. Le développement y est compris comme la mobilisation interactive des ressources locales, en vue d'un projet donné de changement social et humain, ce qui impose le renforcement de l'autonomie locale, la participation de tous pour répondre aux aspirations et aux intérêts de la population.

C'est sur cette base que sont construites les idées de territoire éducatif et de projet éducatif local. Et dans l'analyse de la performance des collectivités locales en matière d'éducation, la question relationnelle s'imposait comme un volet incontournable. Il s'agit d'enjeux politiques plus importants que le rapport entre le pouvoir local et le pouvoir central. Ceci étant, il fallait regarder les processus de conception et d'exécution des politiques des municipalités et de leurs instruments de concrétisation, relativement à l'engagement de la société locale. Je ne pensais pas seulement à la relation entre les mairies et les organisations éducatives locales ; je pensais également à la propre relation interne des divers organes du pouvoir local et de leurs membres, une fois que la dimension locale permet une meilleure interaction des élus et permet aussi une amélioration du processus démocratique.

Dans le **Tableau 3**, je présente les questions de recherche associées à ces aspects, aussi bien que mes hypothèses de départ.

a) Tout en admettant que l'analyse des processus d'interaction des municipalités avec les organisations éducatives locales est essentielle, il importe de trouver des modes susceptibles de permettre la caractérisation des dynamiques produites. Cela comprend surtout la question des relations entretenues entre les municipalités et les écoles, ainsi que les rapports entre les municipalités et les autres organisations locales, notamment les associations, qui interviennent dans le domaine de l'éducation et de la formation. Il s'agit ici de savoir si la production de politiques éducatives au niveau local comprend la participation effective des organisations éducatives, entendue comme productrice d'influences significatives dans les processus de prise de décision.

Dans ce scénario, l'analyse des relations entretenues entre les municipalités et les établissements scolaires se revêt d'une importance capitale : les écoles sont les principales institutions éducatives du territoire, et le succès de la relation entre elles mêmes et avec la municipalité est crucial

pour construire une politique éducative locale. Tout de même, on s'aperçoit que ces relations ont du mal à se développer. Et cela comprend les propres relations des écoles et des regroupements entre eux-mêmes et inclut aussi les relations des écoles entre elles-mêmes et entre les collectivités locales. Dans ce dernier cas, la relation se restreint d'habitude aux dispositifs prévus dans la loi et aux demandes d'aide présentées par les écoles auprès de ces autorités. D'une part, les écoles semblent se méfier à l'égard des capacités et des intentions des mairies, mais, d'autre part, les élus semblent craindre le travail avec les professeurs et les écoles. C'est cet entendement qui m'a amené à formuler l'hypothèse que les municipalités n'ont pas encore su tirer parti des possibilités que la loi leur a données pour intervenir auprès des écoles.

Tableau 3. Les logiques et les processus

DIMENSIONS DE L'ANALYSE	QUESTIONS DE RECHERCHE	HYPOTHESES
Le travail des municipalités auprès des institutions éducatives locales	Quelles sont les caractéristiques des mobilisations éducatives locales, en ce qui concerne surtout les modalités d'association entre les municipalités et les écoles et la valeur stratégique de leur action conjointe ? Y a-t-il un territoire éducatif implicite dans les pratiques relationnelles entre les municipalités et les organisations éducatives de leur zone d'influence ?	Dans leurs relations de partenariat avec les institutions éducatives non scolaires, les mairies guident généralement les processus. Les municipalités n'ont pas encore su tirer parti des occasions que la loi leur a données pour intervenir dans la direction, administration et gestion des écoles publiques. La relation des municipalités avec les établissements d'éducation et d'enseignement se doit surtout à l'impératif légal ou à des raisons circonstancielles, et ne repose pas sur des collaborations solides au niveau curriculaire et au niveau organisationnel.
Modes de fonctionnement du système politique local	Y a-t-il un travail de collaboration, entre les élus des mairies et les élus des autres organes locaux, dans la définition de l'action des municipalités en matière d'éducation ? Les municipalités associent-elles les organisations éducatives locales à la définition des politiques territoriales ?	Le comportement des élus dans leur relation avec les autres élus et avec la population et leurs organisations reproduit, dans l'essentiel, les caractéristiques du modèle de la démocratie représentative. Les municipalités ont institué des mécanismes de participation des institutions éducatives locales à la définition de certaines orientations municipales en matière éducative.

Quant aux relations avec les autres organisations éducatives non scolaires, la situation est au départ un peu différente, parce les municipalités sont plus à l'aise avec ces organisations. Cela se doit sans doute au pouvoir qui leur vient des appuis qu'elles leur accordent et dont dépend la plupart de leurs activités. Cette suprématie peut, en fait, être à l'origine d'une certaine instrumentalisation des organisations locales au service des politiques et des programmes municipaux. Et ceci ne favorise pas le développement de l'autonomie de ces organisations et ne favorise pas non plus celui de l'autonomie locale.

b) Ce que je viens d'affirmer ne veut pas dire que les municipalités n'essaient pas de développer des interactions significatives avec les organisations locales, scolaires et non scolaires. Cela peut inclure l'existence d'activités et de projets communs et le développement de contacts réguliers et d'aides mutuelles. Mais ces interactions produisent-elles de véritables projets communs, qui peuvent être considérés comme des projets locaux, c'est-à-dire, des projets de la communauté locale, et non seulement des projets induits et commandés par l'autorité politico-administrative?

Cette question s'avère très pertinente pour vérifier si ces démarches reposent sur les idées de territoire éducatif et de projet éducatif local, telles que je les ai définies, qui justifient les hypothèses sur les relations des municipalités avec les écoles et avec les organisations éducatives non scolaires.

c) Les relations des municipalités avec les organisations locales aident aussi à comprendre le propre système politique local, en ce qui concerne surtout le modèle de gouvernement des municipalités. Au moment où l'on fait autant d'appels à la participation des citoyens et de leurs organisations à la définition de leurs cadres de vie et où l'on attribue autant d'importance à l'éducation et à la participation aux institutions démocratiques, il importe de savoir si les pratiques se rapprochent de cette idéologie.

J'associe à cette question l'idée de démocratie locale, l'une des idées-clés de cette étude, en partant du principe que le « local » est le scénario le plus favorable à l'approfondissement de la démocratie, en engendrant des processus de prise de décision qui impliquent les citoyens et leurs modes d'organisation autonomes.

Le renforcement de la démocratie locale est une condition de l'émergence des territoires éducatifs et des projets éducatifs locaux, s'inscrivant aussi dans une orientation spécifique de la Charte des Villes Educatrices, qui constitue un référentiel de la décentralisation de l'éducation. Cela justifie l'attention qu'il faut faire à la manière dont les élus y impliquent les organisations éducatives et, en général, tous ceux qui sont engagés dans les processus éducatifs. Dans ce chapitre, tout en admettant *a priori* que les collectivités ont des stratégies pour promouvoir la participation des citoyens, il a fallu les analyser et réfléchir sur leurs résultats.

D'autre part, le renforcement de la démocratie passe aussi par la capacité des élus à développer la collaboration entre les divers organes locaux, voire entre les différentes forces politiques, sans remettre en cause les points de vue divergents face aux problèmes locaux. Je crois que, dans les communautés locales, on peut aller au-delà des processus de la démocratie représentative, en développant des interactions plus satisfaisantes entre les divers organes des collectivités, qu'il s'agisse d'organes plus délibératifs ou qu'il s'agisse d'organes plus exécutifs. Sur ce point, cependant, je suis parti du principe qu'il n'avait pas encore été possible d'améliorer la vie démocratique et que les forces politiques locales se faisaient des représentations ancrées dans la logique stricte de la démocratie représentative. Et j'espérais pouvoir le démontrer, en observant des aspects des relations entre les organes locaux en matière éducative.

Voici le modèle d'une étude sur l'intervention des municipalités dans le domaine de l'éducation. Dans le cas du Portugal, où cette étude a été menée, j'ai conclu qu'à la fin de 2003 la décentralisation ne faisait que ses premiers pas et que l'on ne pouvait encore parler de l'existence de territoires éducatifs et de projets éducatifs locaux.

Note

1. Pinhal João. *L'émergence du territoire éducatif*. Mémoire de D. E. A en Sciences de l'Education, Caen : CERSE, Université de Caen, 1993.

Bibliographie

- ARDOINO Jacques. « Les enjeux », *Cahiers Pédagogiques*, n.º 325, Juin, 1994.
- BARROSO João (org.). *A regulação das políticas públicas de educação – Espaços, dinâmicas e actores*, Lisboa: Educa, 2006.
- CANÁRIO Rui (org.). *Inovação e projecto educativo de escola*, Lisboa: Educa, 1992.
- CHARLOT Bernard. *L'école et le territoire*, Paris : Armand Colin, 1994.
- COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO. *Proposta global de reforma*, Lisboa: Ministério da Educação, 1988.
- COOMBS Philip. *Qu'est-ce que la planification de l'éducation ?*, Paris : IPE/UNESCO, 1970.
- FERNANDES António Teixeira. *Poder autárquico e poder regional*, Porto: Brasília Editora, 1997.
- LE PORS Anicet. *Le nouvel âge de la citoyenneté*, Paris : Les Editions de l'Atelier, 1997.
- LEGRAND Louis. «De droite, de gauche ?», *Cahiers Pédagogiques*, n.º 325, Juin, 1994.
- LIMA Licínio C. *Sociologia das organizações educativas*, Braga: Universidade do Minho, 1997.
- PINHAL João. *L'émergence du territoire éducatif*. Mémoire de D.E.A. en Sciences de l'Education, Caen : Université de Caen, 1993.
- PINHAL João. *Les municipalités portugaises et l'éducation – Treize ans d'interventions*. Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, 2009.
- RICHARD Pierre. *Le temps des citoyens*, Paris : Presses Universitaires de France, 1995.
- TEODORO António. *Pacto educativo – Aspirações e controvérsias*, Lisboa: Texto Editora, 1996.
- UNESCO. *Planning the quality of education – The collection and use of data for informed decision-making*, Oxford: Kenneth N. Ross and Lars Mählck, Pergamon Press, 1990.
- VAN ZANTEN Agnès. «Les politiques éducatives municipales», in B. CHARLOT (coord.), *L'école et le territoire : nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris : Armand Colin, 1994.

Resumen

Uno de los grandes cambios del Portugal democrático fue la emergencia de un poder local más autónomo y capaz de contribuir al desarrollo de sus comunidades. La educación no podía obviamente estar ausente de este esfuerzo.

La intervención educativa de los municipios se convirtió así en un asunto de estudio, sobre todo desde que ellos empezaron a intervenir más allá de sus competencias y atribuciones legales.

El estudio presentado en este artículo (para el período de 1991-2003) tuvo como objetivo: conocer esta actividad educativa, en términos de sus procedimientos y de sus acciones, así como sus medios organizativos; conocer la opinión de los municipios acerca de su intervención en este ámbito, incluyendo la necesaria articulación con los otros actores del sistema educativo local.

También se pretendió contribuir para aclarar la existencia de condiciones para el surgimiento de las políticas locales de educación, en el cuadro de una descentralización gradual del sistema educativo.

Palabras-clave: Municipios portugueses – Autonomía Local – Descentralización de la educación – Territorio educativo local – Proyecto educativo local

Abstract

One of the greatest changes in Portugal after the revolution of 1974 was the emergency of a more autonomous local power, more able to contribute to the development of the communities. Education must obviously be an essential part of this effort.

So, the educational program of the municipalities has become a matter of study. They have their legal responsibilities and they interfere in other aspects autonomously.

The study presented in this article (for the period 1991-2003) aims: to know this educational activity, the modalities and the several programs and their organizational supports; to know the opinion of the municipalities about their increasing role in this field, including the development of the partnership with other local actors.

The study aims also to clarify the existence of conditions for the emergency of educational local policies, in a time of a gradual decentralization of the educational system.

Key-words: Portuguese municipalities – Local autonomy – Educational decentralization – Educational territory – Local educational project

Resumo

Uma das grandes mudanças do Portugal democrático foi a emergência de um poder local mais autónomo e capaz de conduzir os processos de desenvolvimento das respectivas comunidades. A educação não poderia estar ausente deste esforço.

A intervenção educacional dos municípios tornou-se, assim, uma matéria de estudo, tanto mais que os municípios começaram a intervir para além das suas atribuições e competências legais.

O estudo apresentado neste artigo (para o período de 1991-2003) visou: conhecer em que consiste essa intervenção, isto é, quais são as modalidades e as acções correspondentes, assim como os seus suportes organizacionais; conhecer a opinião dos municípios sobre a sua intervenção neste domínio, incluindo a articulação necessária com os parceiros do sistema educativo local.

Pretendeu-se também contribuir para clarificar a existência de condições de emergência de políticas educativas locais, no quadro de uma descentralização gradual do sistema de ensino.

Palavras-chave: Municípios portugueses – Autonomia local – Descentralização educativa – Território Educativo – Projecto educativo local