

---

NICOLE BELLOUBET

## QUELS POUVOIRS POUR LES ÉLUS ?

**S**ouvenons-nous. C'était au printemps 2003, période de grandes manifestations. Les enseignants défilaient en nombre contre les lois de décentralisation, assimilées à une première étape de la privatisation et de la marchandisation du service public d'éducation. L'évolution en profondeur du système éducatif français suscite des craintes vives, surtout dès lors qu'elle est assimilée à la négation du rôle de l'État républicain, rôle traduit dans le préambule de la Constitution de 1946 : « L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. » Cette tradition historique a développé une culture de l'uniformité corrélée à la certitude selon laquelle l'égalité des chances pour les élèves, la carrière des professeurs et l'obtention des diplômes sont forcément nationales et rendent de ce fait illégitime toute intervention extérieure. 45

Pourtant, la réforme des structures administratives et des répartitions de compétences ne pouvait laisser à l'écart une administration aussi gigantesque que l'Éducation nationale : plus de 1 300 000 fonctionnaires et 15 millions d'élèves et étudiants. Pour offrir des conditions d'accueil améliorées à des publics de plus en plus hétérogènes, la gestion nationale a peu à peu laissé place à une gestion de proximité, par un triple mouvement de décentralisation – 1983/1986 et 2004 –, d'autonomie fonctionnelle – 1984/1985 – et de déconcentration, surtout à partir de 1997.

Cet affaiblissement de l'État éducateur doit-il être perçu comme source de danger ou traduit-il l'émergence de chances nouvelles pour le service public d'éducation ? En somme, faut-il avoir peur du pouvoir des élus dans l'éducation ?

## UNE VOLONTÉ : CONSTRUIRE DES POLITIQUES ÉDUCATIVES LOCALES AMBITIEUSES

Le constat est sans appel: « Alors que cette phase de la vie devrait être celle de tous les apprentissages et de tous les épanouissements, le peu de perspectives pour trouver un emploi, un logement, se soigner, financer ses loisirs en fait au contraire celle de toutes les morosités<sup>1</sup>. » Pour conjurer le sentiment de déclassement affiché par les jeunes et mieux les accompagner, les collectivités territoriales, sur la base de compétences tirées des lois de décentralisation, élaborent aujourd'hui des stratégies éducatives exponentielles.

### *Textuelles ou conventionnelles*

46 Les textes donnent depuis longtemps compétence aux communes pour intervenir dans le domaine scolaire. En 1833, Guizot oblige les départements à créer une École normale d'instituteurs et les communes à entretenir une école de garçons et à verser à l'instituteur 200 francs par an. Deux ans plus tard, il crée un corps d'inspecteurs pour encadrer ce travail. Dans les années qui suivent, la généralisation de l'instruction primaire obligatoire et séparée de la sphère religieuse constitue un tournant cardinal, dont la réussite incombe à l'approche complémentaire entre les municipalités et l'État.

Depuis, la répartition traditionnelle des compétences a peu évolué. L'État garde la responsabilité du contenu et de l'organisation de l'action éducative, ainsi que de la rémunération du personnel enseignant dont il assure la gestion. Le statut de l'école primaire est lui aussi resté inchangé depuis 1833 puisqu'elle est entièrement placée sous la dépendance de la commune propriétaire qui en assure la construction, les réparations, les équipements et le fonctionnement. Depuis 1983, il appartient au conseil municipal de décider de la création et de l'implantation des écoles, après avis des représentants de l'État qui, depuis 1985, peuvent se substituer à la municipalité en cas de carence.

Pour l'enseignement secondaire, les lois de décentralisation de 1983/1985 puis de 2004 ont développé la figure imposée du partenariat avec les départements et les régions en leur transférant des compétences nombreuses et diversifiées qui leur permettent de faire, sans conteste possible, mieux et plus vite que l'État.

---

1. Manifeste des régions pour l'accompagnement des jeunes, Association des régions de France (ARF), mars 2007.

La politique immobilière est le symbole de cette évolution. Les élus y ont montré leur volonté et leur capacité à accompagner les politiques éducatives : celle des 80 % d'une classe d'âge au bac et de la création de baccalauréats professionnels. Les collèges, lycées généraux, technologiques ou professionnels répondent aux exigences pédagogiques et assurent l'accueil des élèves dans d'excellentes conditions. Le dispositif a été complété par le transfert aux départements et aux régions en 2004 des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS), chargés de l'entretien des établissements. Les collectivités sont désormais en capacité de définir des politiques globales de gestion de leurs équipements – régie directe, délégation à l'établissement scolaire, sous-traitance – et de réfléchir à de nouvelles pratiques telles que l'ouverture des locaux hors temps scolaire.

Les lois de décentralisation ont aussi confié aux régions des compétences essentielles dans le domaine de la planification, qui leur permettent de définir une politique globale de formation. Le schéma prévisionnel des formations peut ainsi être un outil stratégique et opérationnel d'aménagement éducatif du territoire régional. Le Plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) trace un schéma prévisionnel des formations initiales et continues à finalité professionnelle, sous statut scolaire et par apprentissage, qui se déploiera grâce aux investissements en équipement et en personnel de l'État et de la région. 47

Au-delà des textes, les collectivités peuvent être incitées à venir à l'aide de l'État pour répondre à de pressantes nécessités scolaires ou universitaires. Des pratiques conventionnelles font alors glisser la ligne de partage établie par les lois de décentralisation. L'enseignement supérieur demeure de la compétence exclusive de l'État, mais son insuffisance financière est suppléée par la volonté des collectivités de participer au rayonnement et au renforcement du potentiel scientifique. Une décentralisation conventionnelle prend ainsi le pas depuis vingt ans sur l'unicité de la compétence étatique. Le schéma Université 2000, le plan U3M<sup>2</sup> et les contrats de projet<sup>3</sup>, dans leur valence universitaire ont permis de mettre les bâtiments d'enseignement ou de recherche aux standards internationaux et de construire des logements étudiants. Ce financement massif par les collectivités concerne non seulement les constructions mais également les formations notamment profession-

2. Université 3<sup>e</sup> millénaire.

3. Nouvelle dénomination des contrats de plan État-région.

nalisantes. Dans cette logique, en se fondant sur leurs compétences économiques et leur capacité à dynamiser la relation formation/emploi, les régions demandent aujourd'hui, et à juste titre, la reconnaissance textuelle de leur implication: « Responsables du schéma des formations, elles veulent aussi pouvoir intervenir aux côtés de l'État et des universités sur la répartition de l'ensemble des formations y compris générales<sup>4</sup>. »

### *Pointillistes ou globales*

Ils ont osé! Les élus conduisent désormais de véritables politiques éducatives à partir des pouvoirs actés par les lois de décentralisation.

48 Dès 1998, le contrat éducatif local a permis aux communes de mettre en œuvre des projets pour une éducation globale de l'enfant, considérée comme un enjeu prioritaire pour leur réussite. Conçus par différents partenaires, ces projets mettent en cohérence les financements nécessaires: collectivités locales, ministères de la Jeunesse, de l'Éducation nationale, des Sports, de la Culture, de la Ville, Caisse d'allocations familiales, Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations... La loi « Borloo » de cohésion sociale de 2005 incite également les municipalités à promouvoir, dans une perspective pluripartenariale, des équipes de réussite éducative auprès des établissements qui accueillent des jeunes en difficulté. Les communes sont donc porteuses d'une ambition forte qu'elles traduisent dans des « projets éducatifs locaux ». Les villes les plus investies dans cette problématique se sont fédérées dans un réseau des « villes éducatrices » dont la charte proclame: « Le droit à une ville éducatrice est proposé en tant qu'extension fondamentale du droit de tous les individus à l'éducation... Les politiques municipales à caractère éducatif devront se référer constamment à un contexte plus large inspiré des principes de la justice sociale, du civisme démocratique, de la qualité de vie et de la promotion de ses habitants<sup>5</sup>. »

Les régions comme les départements sont entrés – selon le mot d'Edgar Faure – « par les chaudières » dans la citadelle de l'Éducation nationale. Ils développent des politiques éducatives de plus en plus affirmées à partir d'initiatives foisonnantes, dont l'inventaire s'apparente à celui de Jacques Prévert: actions sociales (bourses et aides diverses), actions éducatrices dans le cadre d'un soutien matériel à

---

4. ARF, *op. cit.*

5. Charte des villes éducatrices: les principes (art. 1 et 4).

l'élève (manuels scolaires, bourses de premier équipement, ordinateurs portables), actions dans le domaine de l'éducation et de la vie scolaire (voyages culturels, sport), actions à incidence directe sur le travail scolaire (aide aux devoirs, ateliers pédagogiques, projets d'avenir), sur la prise en charge des publics en difficulté (écoles de la deuxième chance...), actions dans le domaine de l'orientation ou encore création des environnements numériques de travail.

Après avoir longtemps témoigné d'une forme de prudence à l'égard des compétences pédagogiques considérées comme réservées à l'État, les collectivités n'hésitent plus à s'engager dans des politiques éducatives en lisière de la pédagogie. En conséquence, la ligne de démarcation se brouille sous l'effet de ces initiatives<sup>6</sup> et ce qui relève de l'acte pédagogique et de son accompagnement n'est plus clairement séparé. Le glissement d'une politique éducative territorialisée vers une politique éducative territoriale est désormais acté puisque les régions affichent leur volonté de porter de véritables projets régionaux de formation. Si elles ont tardé à le faire, elles s'emparent aujourd'hui des compétences qui leur sont dévolues en matière de planification pour conduire une réflexion stratégique sur l'évolution des formations sur leur territoire : le « projet éducatif régional » prend corps, appuyé sur d'importants engagements financiers.

49

### *Légitimes ou contestées*

Les considérations sur la légitimité de l'intervention des collectivités sont balayées en situation de crise. Lors de la grande tempête de 1999, lorsque plusieurs écoles furent touchées dans le Limousin et au moment de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en septembre 2001, lorsque plus de 80 000 élèves se trouvèrent sans abri scolaire, seule l'action conjointe de l'État et des différentes collectivités permit de faire face. Dans l'urgence, l'action des collectivités se montre rapide, efficace et peut légitimement conforter celle de l'État. En temps normal, l'histoire est partout la même : les initiatives ambitieuses ont besoin de gagner leur légitimité.

Les communes sont parties du constat que les enfants et les jeunes tireraient profit d'une meilleure articulation entre temps libre et temps scolaire. L'émergence de politiques éducatives globales s'est traduite par l'organisation d'activités complémentaires à celles conduites au

---

6. Dossier réalisé par Bernard Toulemonde, *Éducation et Décentralisation*, « Problèmes politiques et sociaux », La Documentation française, mars 2007.

sein de l'école – écoles de musique, sports, prise en charge des élèves avant et après l'école –, ainsi que par la mise en place d'initiatives à plus large spectre – connaissance de l'identité locale... L'intervention des communes apparaît naturellement légitime sans doute pour deux raisons. Historiquement, la charge de l'entretien matériel de l'école primaire incombait aux mairies; de ce fait, personne ne met aujourd'hui en cause un interventionnisme déplacé. Par ailleurs, ces collectivités assurent l'encadrement de jeunes enfants entre 3 et 11 ans et les parents, soucieux du bien-être des plus jeunes, acceptent aisément des interventions locales qui ne leur semblent pas conditionner leur avenir. Les conflits ne sont pas inexistants mais personne ne conteste le droit de la commune à prendre en charge ces aspects éducatifs.

50 L'apparition de l'intercommunalité rompra-t-elle cet enchantement historique ? L'article 86 de la loi du 13 août 2004 ouvre la possibilité de créer, à titre expérimental, sur une ou plusieurs communes, des établissements publics d'enseignement primaire dotés d'un conseil d'administration. Si elle est mise en œuvre, cette disposition exigera un travail intercommunal dont on perçoit bien la nécessité et la difficulté, notamment pour la gestion de la carte scolaire, si intimement liée aux politiques urbaines. Les structures intercommunales sont par ailleurs sollicitées pour le financement de projets universitaires et de logements étudiants qui supposent eux aussi l'adhésion à des plans conçus en complémentarité, pour s'intégrer dans une logique de développement territorial.

L'intervention des collectivités départementales et surtout régionales semble moins légitime dès lors qu'elle dépasse les aspects strictement matériels. Trois raisons sous-tendent d'éventuelles craintes : la sensibilité des familles à toute décision concernant leurs enfants à l'âge où s'effectuent souvent les choix d'orientation irréversibles – la neutralité de l'intervention étatique apparaissant alors comme une garantie supplémentaire d'égalité des chances ; le sentiment erroné que seul l'État est en capacité d'assumer la gestion du service public et que l'intervention des collectivités territoriales conduirait plus sûrement à la privatisation et à l'inégalité entre les usagers et enfin la crainte d'une rupture d'égalité qui suivrait toute immixtion des collectivités dans les domaines parapédagogiques et d'évaluation du système.

Les enjeux de pouvoir qui affleurent dans les décisions prises théoriquement en concertation entre l'État et les collectivités témoignent de cette confrontation des légitimités. Le devenir des très petits établissements scolaires relève de cette problématique. Si la fermeture voulue

par l'État peut apparaître pertinente du point de vue de la réussite scolaire ou des efforts de rationalisation de l'implantation des établissements, l'ambition portée par les collectivités territoriales, en lien avec l'aménagement du territoire, est tout aussi légitime. Les établissements apparaissent comme des éléments potentiels de structuration d'un territoire, des lieux ouverts à la diversité des publics y compris par l'intégration des adultes en formation ou des réalisations éventuellement exemplaires sur le plan environnemental. Ces deux faces d'une même réalité conduisent à une situation conflictuelle entre l'État et les collectivités, même si chacun est habité par l'éthique du service public. Cette situation pourrait être dépassée par la reconnaissance de pouvoirs et de responsabilités mieux identifiés.

#### FAUT-IL ROMPRE LE PRINCIPE D'UNIFORMITÉ ?

51

L'évolution générale du système éducatif permet à Jacques Auxiette d'affirmer que « l'école de la République est maintenant aux mains des régions<sup>7</sup> ». Réalité ou provocation, la question posée est bien celle de la rupture avec le sacro-saint principe d'uniformité au bénéfice de la démocratisation de la réussite scolaire.

#### *Dans quel but ?*

##### *Une meilleure gestion du service public*

« Les régions souhaitent participer à un grand service public d'éducation et de formation tout au long de la vie<sup>8</sup> » et dans ce cadre – comme les autres collectivités territoriales – elles ont des atouts à faire valoir.

Grâce à leur légitimité électorale, elles sont en capacité de gérer le service public avec efficacité. Les relations avec les organisations syndicales sont différentes de celles établies avec l'État, toujours suspect *a priori*; au niveau local le contact direct avec le détenteur du pouvoir de décision est plus confiant. Les régions ont ainsi démontré leur capacité à avancer avec les acteurs de l'éducation et de la formation, les associations, les mouvements d'éducation populaire, les parents d'élèves, les syndicats ouvriers, les enseignants, les étudiants et lycéens, les diverses branches professionnelles et ce directement sur les territoires et autour de nombreuses actions relatives à l'emploi, la politique de la ville, la lutte contre les violences, la citoyenneté, le développement de la culture...

7. *La Lettre de l'éducation*, 4 octobre 2004.

8. ARF, *op. cit.*

52 Plus efficaces, ces modalités de gestion peuvent aussi être plus efficaces par la proximité des décideurs et leur réactivité. L'établissement scolaire en est le terrain d'application privilégié puisqu'entre la classe d'un côté, qui demeure le cœur même de la vie de l'école et le système éducatif de l'autre, il est le carrefour d'exercice des pouvoirs de l'État et des collectivités territoriales. L'efficience dégagée dans les constructions scolaires est désormais trop bien établie pour être édifiante. Celle plus récente de la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) mérite que l'on s'y arrête. En quelques mois, sans que le processus soit achevé et sans nier les difficultés qui restent à résoudre – fluidité de la mobilité interdépartementale, formation des personnels –, le transfert de ces personnels aux collectivités s'est déroulé sans heurt. Appartenant désormais largement à la fonction publique territoriale, ils bénéficient de modalités de gestion innovantes pour la mutualisation de certaines tâches et leur remplacement, d'indemnités financières bien supérieures à ce que l'État pouvait leur offrir, de la stabilisation des personnels précaires et du recrutement de quelques emplois spécifiques. La gestion des TOS fait émerger des questions subséquentes, notamment celle du statut des intendants des établissements scolaires, fonctionnaires d'État qui se trouvent dans une situation inconfortable puisque, placés sous l'autorité du chef d'établissement, ils doivent, au terme d'une convention signée entre la collectivité de rattachement et leur établissement, faire exécuter par les TOS des tâches définies par la collectivité locale. D'aucuns se demandent s'il ne serait dès lors pas plus logique, comme le souhaitent d'ailleurs très ouvertement les présidents de région, que ces fonctionnaires passent eux-mêmes sous la responsabilité directe de la collectivité territoriale. Cette question n'a jusqu'alors pas été clairement abordée car inévitablement elle en ferait naître une autre, celle du statut des chefs d'établissement à la fois agents de l'État et chefs d'un établissement autonome. Mais, afin d'asseoir la véritable autonomie des établissements qui reste toujours à conquérir, il convient de préserver le statut de ce Janus éducateur.

Plus efficace et sans doute plus efficiente, la conduite des politiques éducatives n'en est pas pour autant dénuée de risques pour les élus locaux, comme la question sensible de la carte scolaire en témoigne. Compétence traditionnelle des communes et attribution nouvelle pour les départements, la loi de 2004 leur confie la définition des secteurs de recrutement des collèges tout en laissant à l'inspecteur d'académie la décision d'inscrire les élèves dans les établissements. Imaginée en 1963, période de démocratisation de l'accès à l'école, pour canaliser les flux



d'élèves, la carte scolaire est devenue l'instrument d'une mixité sociale toujours à construire. Sa gestion soulève, notamment en milieu urbain, de vraies questions politiques : risque de ghettoïsation de certains collèges ou écoles, coût des transports scolaires, appui aux établissements qui accueillent les jeunes en difficulté. Faut-il ici fermer un collège pour contribuer au désenclavement d'un quartier en répartissant les élèves du secteur sur les autres établissements scolaires de la ville ? Faut-il développer la pratique du *busing* au risque d'une rupture entre le temps et le hors-temps scolaire ? L'action conjuguée de l'État et des collectivités, dans un cadre intercommunal, peut seule pallier ces difficultés. Les choix à effectuer exigent le courage des élus pour affronter le refus de l'altérité, très répandu chez leurs électeurs.

### *Par quels moyens ?*

53

#### *Des compétences mises en cohérence*

La décentralisation est imparfaite et incomplète, non seulement en termes budgétaires, puisque chacun sait que les transferts financiers n'ont pas suivi en volume les transferts de compétence, mais aussi en termes de cohérence et de responsabilité des acteurs et donc de démocratie.

C'est souvent à qui perd gagne au jeu des faux-semblants et des apparences trompeuses : si l'État est seul compétent pour décider de l'ouverture des établissements d'enseignement supérieur, il serait absurde et inutile de nier que le poids politique et la forte implication financière des collectivités territoriales peuvent infléchir sa position. Si la rationalisation de l'offre de formation relève de la compétence de l'État, il faudrait être naïf pour penser que sa décision ne se forge pas en contrepoint des réactions des collectivités territoriales. En 2004, en un temps où – malgré les avertissements des représentants locaux de l'État – l'humeur ministérielle était à la fermeture des petites structures scolaires, ces tentatives se heurtèrent à la volonté des collectivités de lutter contre la désertification de leur territoire. Et devinez ce qu'il se passa ? L'État céda... avant que le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin ne prît un moratoire sur ce sujet !

Le partage des compétences tel qu'il résulte des textes suppose un travail en commun très étroit mais il n'est pas suffisamment clair pour que l'exercice des tâches et des responsabilités puisse se réaliser de manière optimale. Évoquant des « compétences sans moyens » et des « moyens sans compétences »<sup>9</sup>, certains acteurs régionaux insistent sur

9. Louis Mallet, « Décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle : compétences sans moyens, moyens sans compétence ? », *Formation Emploi*, n° 93, mars 2006.

la nécessité d'élargir mais surtout de clarifier et de mettre en cohérence chaînes de décisions et mécanismes de financement puisque « donner et retenir ne vaut ». Une clarification s'impose dans trois domaines :

54 – **La chaîne de décision concernant la carte des formations :** le PRDF qui fixe les ouvertures de classes, de sections et de filières pour les cinq années à venir afin de coller aux réalités économiques des territoires, aux aspirations des employeurs et prioritairement aux besoins des formés, est actuellement codécidé, la région n'ayant de pouvoir de décision et de financement que pour l'apprentissage (15 %) et le programme régional de formation professionnelle (25 % des jeunes demandeurs d'emploi). En revanche, le recteur, représentant de l'État, garde en dernier ressort le pouvoir de refuser une ouverture de section. Mais s'il y a conflit entre l'académie et la région pour la création d'une section professionnelle, postes d'enseignants contre financement des équipements, le jeu est faussé. Sauf à vouloir entrer dans un conflit politique et public majeur qui aura toutes les chances de tourner à l'avantage des élus de proximité, l'État, qui théoriquement a le dernier mot, n'aura sans doute pas les moyens de l'imposer. S'élevant contre cette situation qui ne formule que des apparences de pouvoir, les présidents de région ont d'ailleurs décidé en 2007 de refuser de signer les conventions annuelles d'application du PRDF. Ne vaudrait-il pas mieux alors laisser la pleine et entière responsabilité de la carte des formations aux régions en encadrant leurs décisions par un cahier des charges global négocié avec l'État sur une durée suffisante ? Ce document préciserait les filières à installer obligatoirement, le type d'enseignants et la quantité de postes mis à disposition. Les régions auraient la maîtrise de leurs propres choix d'aménagement tout en assumant l'indispensable cohérence nationale et les services de l'État garderaient bien entendu leurs prérogatives d'évaluation de la qualité et de validation des formations.

– **Les mécanismes de financement :** les branches professionnelles ont du mal à reconnaître la qualité des formations de l'Éducation nationale, affichant leurs préférences pour les centres de formation d'apprentis consulaires auxquels elles versent la majeure partie de leur taxe d'apprentissage. La région est clairement positionnée sur cette question comme le maître des horloges en termes de financement et d'investissement et si l'État lui assigne des objectifs de développement de l'apprentissage public, il doit lui accorder les moyens d'un dialogue et d'un contrôle

sur la collecte et la répartition de la taxe d'apprentissage correspondant à ces objectifs.

– **Les compétences en matière d'orientation** : lors de l'adoption de la loi de 2004, les tensions sociales s'étaient en partie focalisées sur la question du statut des personnels d'orientation. L'État doit certes continuer à assurer toutes ses prérogatives d'éducation à l'orientation et d'affectation dans les établissements scolaires, mais, en revanche, il faut affirmer le rôle essentiel des régions concernant l'information sur les métiers et l'orientation des adultes. À cette fin, la création sous l'égide des régions de structures permanentes et interactives où sont rassemblés en un lieu unique plusieurs services publics doit être valorisée. Envisager la création d'un grand service public régional de l'orientation permettrait de conforter l'objectif d'accès à un emploi durable, par une convergence ou une complémentarité des politiques conduites par l'État, les principaux acteurs économiques et les collectivités territoriales. Cette évolution devrait également déboucher, dans le cadre des PRDF, sur une définition plus souple de l'offre régionale de formation. La cohérence serait ainsi assurée dans l'exercice des compétences régionales.

55

Ces évolutions ne visent qu'à asseoir un pilotage partagé plus efficace. Actuellement, l'État n'a pas les moyens d'exercer les compétences dont il dispose textuellement; les collectivités ne peuvent juridiquement pas assumer la responsabilité de décisions qu'elles conditionnent. Il y a là une véritable incohérence démocratique d'autant que la légitimité d'un président de région est au moins aussi forte que celle d'un chef de bureau d'un ministère. Cette situation d'irresponsabilité juridique entraîne inefficacité, irresponsabilité politique et une certaine forme de démagogie. En argumentant en faveur de la détention de compétences réelles, les élus ne veulent pas nécessairement plus de pouvoirs mais la mise en place d'une république de la responsabilité.

### *Avec quelles limites ?*

#### *La démocratisation de la réussite scolaire*

La montée en puissance des collectivités territoriales suppose de réfléchir à front renversé : la France, championne de l'égalité, de la république unitaire, peut-elle s'engager dans cette voie d'un transfert de compétences éducatives accentuée, sans être suspectée de néolibéralisme ? La réponse suppose d'accepter des ruptures en restant ancré

sur l'objectif premier et urgent fixé au système éducatif : la démocratisation de la réussite scolaire. Les différentes formes d'échec concernent toujours les enfants issus de milieux socialement défavorisés et inscrits dans les filières où la nation investit le moins. Elles imposent de réduire sur l'ensemble du territoire l'échec massif des jeunes en difficulté et donc de prendre en compte très tôt la différenciation des publics.

56 Cet objectif peut-il être détourné par la compétition que se livreraient les collectivités locales ? À l'éclatement d'un système qui depuis des années souffre de l'absence d'un vrai pilotage politique et de l'excès d'un pilotage par injonctions et circulaires, faut-il substituer ou ajouter celui de politiques éducatives multipolaires ? Cette perception qui opposerait des contraires n'est ni exacte ni pertinente. L'État doit conserver son rôle de garant mais, prenant acte de son impuissance sur certains aspects de sa politique – orientation des jeunes et accueil dans les filières choisies, égalité sociale et de genre entre les différentes filières, financement des universités et de la recherche –, il faut donner aux collectivités les moyens d'agir en faveur de cette démocratisation de la réussite scolaire. Même si elles n'interviennent pas directement sur les méthodes pédagogiques, elles ne sont pas neutres dans les orientations et les missions du système éducatif. Comment imaginer par exemple que les enseignants puissent mener leurs missions s'ils ne possèdent pas dans l'établissement scolaire, construit par la collectivité, des bureaux qui leur donnent les moyens réels de s'impliquer dans les activités collectives ou singulières ? Cette intervention ne saurait être pénalisante pour les élèves puisque les élus responsables chercheront à pallier les défaillances du système. Attentives aux évaluations du système éducatif que, le cas échéant, elles organisent elles-mêmes – pour mesurer le taux de fuite d'un établissement scolaire ou le taux d'insertion des élèves dans la vie active –, les collectivités sont soucieuses des performances obtenues pour mieux cibler leurs actions, assumant ainsi leur responsabilité accrue d'acteurs majeurs du système.

La réussite scolaire est-elle influencée par le niveau d'investissement des collectivités locales ? Représentant aujourd'hui plus de 20 % de l'effort financier d'éducation de la France, ces investissements portent-ils atteinte à l'exigence républicaine d'égalité et de justice sociale ? Les évaluations des politiques publiques n'ont jamais été conduites avec ce prisme mais des approches empiriques empêchent d'établir une corrélation fiable entre écarts de budget et réussite. Ainsi, la région Pays-de-Loire investit massivement pour les lycées mais le taux d'accès au

niveau IV<sup>10</sup> ne se situe en 2003 qu'entre 66 et 68,9 %, ce qui est en dessous de la moyenne nationale. C'est ce même taux d'accès qu'atteint la région Corse, dont les investissements sont les plus élevés de France<sup>11</sup>. Au niveau international, les évaluations de l'OCDE montrent que les facteurs budgétaires sont insuffisants pour expliquer à eux seuls les écarts de réussite : entre la France aux résultats médians et la Finlande qui se situe en tête du palmarès, les écarts sont importants alors que le niveau d'investissement dans la dépense d'éducation est similaire. On peut cependant légitimement s'interroger : l'impact ne sera-t-il pas modifié lorsque les collectivités exerceront la plénitude de leurs compétences depuis un temps suffisamment long pour que l'on puisse en mesurer les effets ? La crainte peut être mauvaise conseillère car l'exemplarité de la réussite des uns peut servir de modèle pour d'autres, surtout si l'État joue son rôle de garant.

57

L'État doit donc demeurer présent autour d'une double polarité : la recherche de l'équité financière et la garantie des libertés. Pour que les principes fondateurs de la République ne soient pas de simples références mythiques, il faut identifier plus clairement le rôle de chaque institution après des procédures formelles de concertation. La comparaison avec la Constitution espagnole de 1978 est éclairante au regard de la structure territoriale de l'État : l'article 149-1 attribue à l'État la compétence exclusive de « la réglementation des conditions de base qui assurent l'égalité de tous les Espagnols dans l'exercice des droits et dans le respect de leurs devoirs constitutionnels ». Mais la jurisprudence « n'exige pas une uniformité monolithique de l'ordre juridique qui réclame la totale identité des droits et des obligations dans n'importe quelle partie du territoire national<sup>12</sup> ». Rapportées au système éducatif français, ces orientations signifient, *a minima*, que les dotations en emploi accordées aux départements de la Creuse et de la Haute-Garonne ne sauraient être constituées de manière identique : ce que l'extrême ruralité de l'un génère comme handicap et désert culturel ne peut être comparé avec la richesse industrielle et les fortes disparités territoriales de l'autre.

Pour rétablir l'égalité des chances au sein de notre école, l'engage-

10. Nombre d'élèves parvenant au niveau baccalauréat rapporté à l'effectif d'une année de naissance.

11. Ministère de l'Éducation nationale, *Géographie de l'école*, n° 9, mai 2005.

12. Toma Font y Llovet, « La conception et l'application du principe d'égalité en Espagne », *EDCE*, n° 48, 1996, p. 448.

ment des régions doit donc permettre à chaque territoire de trouver le chemin et les moyens appropriés pour atteindre les objectifs nationaux. Mais il est nécessaire de conserver un cadre législatif pour les règles de droit nationalement applicables – statut des personnels enseignants, validation des diplômes... – et puisque certaines collectivités sont plus riches que d'autres, il est de la responsabilité de l'État d'exercer les péréquations nécessaires pour garantir l'égalité d'accès aux savoirs et aux compétences. Ce rôle demeure encore à construire car pour effectuer une véritable régulation à partir des dépenses ciblées des collectivités territoriales, l'État devra notamment se doter d'instruments plus fins de connaissance de la réalité du système éducatif.

58 Face aux craintes d'atteinte à l'unité républicaine, les exemples étrangers témoignent comparativement de la réussite de politiques publiques partagées en matière éducative.

De nouveaux champs de décentralisation y ont été explorés: la définition partielle des programmes par les collectivités comme en Espagne, la décentralisation de l'implantation des postes d'enseignant... La Finlande est allée plus loin: ce sont les municipalités, dotées de très larges compétences en matière d'enseignement, qui ont la responsabilité du recrutement des enseignants. Elles la partagent avec les établissements, dont les directeurs participent aux commissions et peuvent influencer sur les décisions en fonction de leurs besoins et de leurs attentes. Les enseignants sont ensuite payés directement par les établissements, dont les budgets, abondés par les municipalités, comprennent les salaires du personnel. Mais, comparaison ne vaut pas toujours raison. Il faut en effet ajouter qu'à cet interventionnisme local dans le domaine éducatif répond un investissement massif réalisé par l'État en faveur de l'éducation et de la recherche, qui sont les deux piliers de la croissance finlandaise, elle-même la plus élevée d'Europe de l'Ouest avec 4,6 % en 2006. Les résultats de ce pays aux évaluations PISA montrent qu'un partage des compétences clair et cohérent se traduit par une réussite socialement et scolairement plus homogène que celle des jeunes élèves d'une France encore trop paralysée par le principe d'uniformité.

La démocratisation de la réussite des élèves ne progressera qu'au prix d'une double impulsion: le courage et l'engagement de l'État pour élaborer une véritable politique d'éducation et la capacité des collectivités territoriales à être responsables de leurs politiques éducatives.

R É S U M É

---

*La France, championne de l'égalité par la République unitaire, doit-elle accentuer le mouvement de décentralisation du service public d'éducation et s'engager plus avant dans la voie d'un transfert de compétences éducatives vers les collectivités territoriales sans être suspectée de néolibéralisme ? À l'instar de quelques exemples étrangers, la réponse doit être positive. Elle suppose de clarifier les compétences pour mieux assumer les choix et les responsabilités de la politique éducative et d'accepter des ruptures pour rester ancré sur l'objectif premier fixé au système éducatif : la démocratisation de la réussite scolaire.*