

# POUVOIRS

---

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

## L'ÉDUCATION NATIONALE

N° 122

JEAN-PAUL DELAHAYE Le collègue unique, miroir grossissant des difficultés de gouverner l'éducation	5
ANDRÉ LEGRAND Comment réformer le mammoth	19
JEAN-RICHARD CYTERMANN Les choix budgétaires en matière d'éducation	31
NICOLE BELLOUBET Quels pouvoirs pour les élus ?	45
HERVÉ HAMON La machine à dire non	61
CLAUDE REBAUD Y a-t-il un pilote dans l'établissement ?	73
JEAN-PIERRE BOISIVON Des maîtres pour une école efficace	91
ANTOINE COMPAGNON Les programmes : élaboration et contenu	103
CHRISTIAN FORESTIER Égalité ou compétition ? L'impact des comparaisons internationales	109

---

ALAIN RENAUT L'éducation est-elle une marchandise comme une autre ?	125
<b>CHRONIQUES</b>	
PIERRE ESPLUGAS Élection présidentielle de 2007 et démocratie	139
YANIS ZOUBEIDI-DEFERT Les responsabilités du chef de l'État : la révision constitutionnelle du 23 février 2007	155
<b>REPÈRES ÉTRANGERS</b> (1 <sup>er</sup> janvier – 31 mars 2007) PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT	163
<b>CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE</b> (1 <sup>er</sup> janvier – 10 mai 2007) PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	191
Summaries	231

## L'ÉDUCATION NATIONALE EST ÉTUDIÉE PAR

NICOLE BELLOUBET, professeur de droit public à l'université Évry-Val d'Essonne, a été directrice de la recherche et des publications à l'Institut international d'administration publique (IIAP), puis rectrice des académies de Limoges et Toulouse, de 1997 à 2005.

JEAN-PIERRE BOISIVON a créé et dirigé la Direction de l'évaluation et de la prospective au ministère de l'Éducation nationale et occupe actuellement le poste de délégué général de l'Institut de l'entreprise.

ANTOINE COMPAGNON, professeur au Collège de France, chaire de « Littérature française moderne et contemporaine: histoire, critique, théorie », est notamment l'auteur de *La Troisième République des lettres* (Seuil, 1983) et des *Antimodernes, de Joseph de Maistre à Roland Barthes* (Gallimard, 2005).

JEAN-RICHARD CYTERMANN est inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche et professeur associé à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS). Ancien directeur de la programmation et du développement au ministère de l'Éducation nationale, il est aussi ancien directeur adjoint du Cabinet du ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie.

JEAN-PAUL DELAHAYE est inspecteur général de l'Éducation nationale, ancien doyen du groupe établissements et vie scolaire et co-auteur de nombreux rapports, dont le dernier est *L'ÉPLE et ses missions*. Professeur associé à l'université Paris V, il a publié récemment *Le Collège unique pour quoi faire ? Les élèves en difficulté au cœur de la question* (Retz, 2006).

CHRISTIAN FORESTIER est inspecteur général de l'Éducation nationale et membre du Haut Conseil de l'éducation. Il a été président d'université, recteur de plusieurs académies, directeur des lycées et collèges et directeur général des enseignements supérieurs. Il a aussi dirigé le cabinet du ministre de l'Éducation nationale de 2000 à 2002, et présidé le Haut Conseil de l'évaluation de l'école.

HERVÉ HAMON est écrivain et éditeur. Auteur de *Tant qu'il y aura des profs* en collaboration avec Patrick Rotman (Seuil, 1984). Vingt ans plus tard, il reprend la même enquête sur l'enseignement secondaire public français dans *Tant qu'il y aura des élèves* (Seuil, 2004). Il a été nommé expert indépendant auprès du Haut Conseil de l'évaluation de l'école.

ANDRÉ LEGRAND est professeur de droit public à Paris X-Nanterre. Il a été président de cette université, recteur d'académies et directeur au ministère de l'Éducation nationale. Il est notamment co-auteur d'un *Code de l'Éducation commenté* (Litec, 3<sup>e</sup> éd. à paraître en 2007) et a publié *L'École dans son droit* (Michel Houdiard, 2006).

CLAUDE REBAUD, ancien président de l'association Éducation et Devenir, a été chef d'établissement à plusieurs reprises et occupe aujourd'hui la fonction de proviseur de la cité scolaire Mauriac-Desgranges à Andrézieux-Bouthéon.

ALAIN RENAUT est professeur de philosophie politique et d'éthique à Paris-Sorbonne et directeur de l'Observatoire européen des politiques universitaires. Il a publié récemment *Égalité et Discriminations* (Seuil, 2007) et *Le Modèle social: une chimère française ?* (Textuel, 2006).

LE COLLÈGE UNIQUE,  
MIROIR GROSSISSANT  
DES DIFFICULTÉS  
DE GOUVERNER L'ÉDUCATION

Notre pays n'a probablement jamais eu autant besoin de son école, mais son école est en panne. Le système éducatif français connaît en effet une longue période de doute, en grande partie parce que depuis quinze ans il ne progresse plus dans ses résultats et dans la réduction des effets des inégalités sociales sur les parcours scolaires. Trop de jeunes quittent l'école sans qualification reconnue, et trop peu obtiennent un diplôme de l'enseignement supérieur. Le blocage est à la fois scolaire et social. Si c'est au collège que sont rendues visibles et sensibles ces difficultés, celles-ci apparaissent en réalité dès le début de l'école élémentaire et touchent essentiellement des enfants de milieu populaire.

Cela dit, ces difficultés majeures ne doivent pas conduire à oublier les réussites d'une école beaucoup plus adaptable et réactive qu'on veut bien le dire. Les réformes accomplies depuis plus de trente ans (création du collège unique, création du baccalauréat professionnel; mise en place des cycles d'enseignement; réforme du lycée; refonte des programmes à tous les niveaux...), les nombreuses consultations organisées depuis 1982-1983 (notamment le rapport de Louis Legrand sur les collèges et celui d'Antoine Prost sur les lycées) jusqu'à une période récente (la commission de Claude Thélot du débat national sur l'école de 2003-2004), et les trois grandes lois d'orientation (1975, 1989, et 2005), ont permis des avancées et ont montré que des réformes sont possibles.

La moindre des choses que l'on doit aux citoyens qui investissent, dans tous les sens du terme, dans l'école ainsi qu'aux personnels qui y travaillent, c'est la reconnaissance des efforts fournis collectivement depuis plus de trente ans et qui permettent aujourd'hui à la France de tenir, malgré tout, une place honorable dans les évaluations internationales. Ce simple rappel devrait interdire les propos simplificateurs visant notamment à laisser penser que c'était mieux avant.

On trouvera dans les travaux publiés à la suite de cet article initial des éléments d'explication permettant de comprendre ce qui arrive à notre système éducatif. Dans le cadre dévolu à notre propos, nous essaierons quant à nous de montrer en quoi l'analyse des difficultés de pilotage des politiques scolaires peut aider à identifier les problèmes rencontrés pour progresser dans la démocratisation de la réussite scolaire. Nous utiliserons à cet effet quelques exemples tirés de l'histoire du collège unique<sup>1</sup>, histoire qui nous paraît représentative de la complexité de la situation actuelle. Nous posons en effet comme hypothèse que l'apparition du collège unique dans le paysage éducatif a certes permis de réaliser des progrès incontestables y compris dans le pilotage du système, mais que l'étude de sa mise en place, longue et difficile, peut également aider à mettre en évidence des points de blocage majeurs qui proviennent au moins en partie des problèmes rencontrés de façon plus générale dans la prise de décision pour conduire les politiques scolaires. L'histoire du collège unique peut alors être utilisée comme une sorte de miroir grossissant des avancées mais aussi des difficultés rencontrées pour « gouverner l'école »<sup>2</sup>.

#### LES DIFFICULTÉS À PORTER UN PROJET POLITIQUE DÉMOCRATIQUE POUR L'ÉCOLE : L'EXEMPLE DU COLLÈGE UNIQUE

##### *Un vice de forme initial*

Notre pays a eu besoin de beaucoup de temps pour concevoir et mettre en place une école moyenne accueillant tous les élèves, c'est-à-dire faisant une place aux enfants des milieux populaires. Dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, les oppositions, présentes, il n'est pas inutile de s'en souvenir,

---

1. Jean-Paul Delahaye, *Le Collège unique pour quoi faire ? Les élèves en difficulté au cœur de la question*, Retz, 2006.

2. On lira avec intérêt Denis Meuret, *Gouverner l'école, une comparaison France / États-Unis*, PUF, 2007.

sur tous les points de l'échiquier politique (conservateurs et anarcho-syndicalistes se rejoignent avec des arguments opposés dans le refus d'une école moyenne pour tous) et syndical (les syndicats enseignants du premier et du second degré se disputent un « champ » syndical) ont été nombreuses et parfois farouches. Pour conduire tous les élèves au-delà de l'école primaire, il a longtemps fallu s'opposer au malthusianisme de l'enseignement secondaire. Pour accueillir les enfants du peuple dans cet espace réservé à « l'élite », la France a hésité entre deux formules, un « primaire supérieur » ou un « secondaire inférieur ». La solution finalement retenue d'un collège davantage conçu en fonction de son aval, le lycée, que de son amont, l'école primaire, a sans doute permis de vaincre les résistances historiques du secondaire, mais elle n'a probablement pas été le choix le plus judicieux pour tous les élèves. Rappelons qu'en application de la loi du 11 juillet 1975, dite loi Haby, qui crée le collège en tant qu'établissement d'enseignement secondaire accueillant tous les élèves à l'issue de la scolarité élémentaire, c'est à la rentrée de 1977, que commence à se mettre en place « un tronc commun de formation »<sup>3</sup> à l'entrée en 6<sup>e</sup>. Les élèves issus de CM2 doivent à partir de ce moment être répartis indistinctement dans ce « tronc commun » qui ressemble en fait beaucoup à la 6<sup>e</sup> de type 1 du collège de la réforme précédente (Fouchet-Capelle), c'est-à-dire à l'ancienne 6<sup>e</sup> des lycées.

Il faut rappeler que les acteurs politiques de l'époque avaient comme objectif de supprimer rapidement le palier d'orientation de fin de 5<sup>e</sup>, de manière à former ainsi un tronc commun sur l'ensemble du collège. La coupure « du collège en deux n'était donc qu'un compromis transitoire, destiné à rassurer les défenseurs du latin, qui constituait les principaux opposants à l'idée de tronc commun, la réponse à leurs objections résidant précisément dans la brièveté de ce tronc commun des programmes<sup>4</sup> ». Comme on le sait, il faudra attendre plus de trente ans et le milieu des années 1990 pour voir disparaître le palier de fin de 5<sup>e</sup>, ce qui en dit long sur la force des résistances à surmonter. Pourtant, on sait dès 1963 que l'entrée en 6<sup>e</sup> de collège ne réussira qu'à « la condition que ce ne soit, pour tous, la 6<sup>e</sup> traditionnelle des lycées<sup>5</sup> ». C'est

3. Circulaire n° 77-011 du 5 janvier 1977, *BO*, 27 janvier 1977.

4. Maryse Hénoque, André Legrand, *L'Évaluation de l'orientation à la fin du collège et au lycée. Rêves et réalités de l'orientation*, Rapport établi à la demande du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, mars 2004.

5. Jacques Narbonne, *De Gaulle et l'Éducation: une rencontre manquée*, Denoël, 1995, p. 53.

pourtant bien ce qui a été fait et le collège « unique » ne se remettra jamais totalement de ce vice de forme initial. Non seulement la France a été l'un des derniers pays européens à mettre en place un tronc commun de formation pour les jeunes de 11 à 15 ans, mais elle l'a fait de façon peu adaptée en appliquant à tous un mode de scolarisation initialement conçu pour une élite sélectionnée. Le pouvoir politique délègue alors à l'administration et à la technostructure le soin de « piloter » ce qui relève d'une mission quasi impossible.

### *Administrer ou piloter la démocratisation de l'accès à l'enseignement secondaire*

8 Par réalisme, les autorités ministérielles avaient évalué dès 1977 à 30 % le nombre d'élèves en difficulté au moment de leur entrée en classe de 6<sup>e</sup>. L'histoire du collège unique est dès lors l'histoire des efforts entrepris pour prendre en charge ces élèves. Faute d'avoir pu « gouverner » politiquement la mise en place d'un collège pour tous, on se condamne ainsi d'emblée à confier à l'administration, ce qu'elle fera d'ailleurs plutôt bien et de façon réactive, le soin de trouver et de faire évoluer des dispositifs permettant de relever un défi mal engagé. Comme a pu l'écrire en 1994 Alain Bouchez, « si le collège se fixe pour mission de préparer au lycée, si le baccalauréat est l'unique critère de réussite ou le seul viatique admissible, si la société peut se satisfaire des laissés-pour-compte qui n'atteindront jamais ce niveau et assumer sans état d'âme cette exclusion, il conviendra de ne changer que peu de choses aux pratiques du collège : quelques allègements d'effectifs réclamés, quelques heures d'aide et de soutien, mettre en place des structures précoces d'évitement scolaire ne manqueront pas de donner satisfaction<sup>6</sup> ». De fait, devant la persistance des difficultés rencontrées par certains élèves, on a imaginé diverses modalités de soutien, de remise à niveau, de consolidation, on a mis en place des détours pédagogiques, des dispositifs ou structures dérogatoires, ces dernières toujours présentées comme provisoires, mais cachant mal en réalité leur rôle d'exclusion des éléments indésirables... Des administrateurs – au demeurant de haut niveau et de grande valeur – ont pratiqué pendant trente ans une sorte de Meccano pédagogico-administratif pour construire notre école moyenne. Avec un succès qu'il faut saluer car, d'une certaine manière, il est quasi miraculeux que l'Éducation nationale et ses enseignants soient parvenus à intégrer dans ce « petit lycée » conçu pour une mino-

6. Alain Bouchez, *Livre blanc des collèges*, Ministère de l'Éducation nationale, 1994.

rité une proportion aussi importante de collégiens. Mais, pour 15 à 20 % des élèves, les ressources des techniciens de l'administration et l'action des acteurs de terrain ont atteint leurs limites.

## LA DIFFICILE MODERNISATION DU PILOTAGE DU SYSTÈME ÉDUCATIF

La recherche de solutions pour résoudre les problèmes posés par la démocratisation de l'accès à l'enseignement secondaire a fait prendre au ministère de l'Éducation nationale des décisions majeures concernant la déconcentration du pilotage des politiques scolaires.

### *Le pilotage concerté et la contractualisation pour tenter d'améliorer l'efficacité de l'action éducative: une affaire de cadres*

9

Dès la mise en place du collège unique, il apparaît que le suivi des établissements confrontés à la gestion de l'hétérogénéité des élèves ne peut plus se faire uniquement sur le mode injonctif et de façon centralisée. Ainsi, en 1978, il est demandé aux inspecteurs d'académie de davantage pratiquer le dialogue avec les établissements et d'y associer les inspecteurs pédagogiques régionaux. Même si la formule n'est pas encore utilisée, on est bien dans un mode de pilotage partagé ou concerté qui vise à gommer le clivage entre administration et pédagogie. En 1981, on fait pour la première fois référence à la nécessité de disposer « d'indicateurs » pour favoriser le dialogue entre les responsables académiques et les principaux de collège. Même si, depuis quelques années déjà, le ministère de l'Éducation nationale tentait de développer des outils de tableau de bord, ce sont là les premiers pas d'un pilotage par les résultats qu'on retrouve par la suite avec la mise en place des indicateurs pour l'enseignement secondaire (IPES) et plus récemment avec la loi organique sur les lois de finances (LOLF). Rappelons qu'au même moment, la mise en place des zones d'éducation prioritaire (ZEP) suit une logique identique. En 1993, c'est toujours le collège qui fait franchir un pas supplémentaire à l'administration de l'Éducation nationale avec l'annonce « d'un processus de contractualisation » entre les autorités académiques et les établissements. Ce processus sera généralisé en 1999 et il génèrera une première vague de « contrats » entre les recteurs d'académie et le ministre. Depuis, la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école d'avril 2005 a donné à la contractualisation et au « contrat d'objectifs » passé entre les recteurs et les établissements scolaires un caractère obligatoire. Cela dit, les chefs d'établissement, le

plus souvent très favorables au principe de contractualisation « en tant que bel outil de dialogue » ont le sentiment que les établissements sont en fait les seuls à s'engager pour des objectifs qui sont de toute façon ceux de toute l'Éducation nationale. Pour certains, la démarche « est au milieu du gué »<sup>7</sup>. Par ailleurs, il faudrait qu'il soit bien clair dans l'esprit de tous qu'il ne peut y avoir, sauf abus de langage, de véritable « contrat » entre fonctionnaires. Le ministère de l'Éducation nationale peut-il signer des contrats avec lui-même ? Ce n'est donc pas le chef d'établissement-représentant du ministre qui signe le contrat d'objectifs avec le recteur – le chef d'établissement reçoit par contre à titre personnel une lettre de mission –, mais le chef d'établissement-président du conseil d'administration, ce qui n'a évidemment de sens que si toute la communauté éducative – personnels, parents, élus, élèves... – se sent engagée par le contrat d'objectifs.

10

Il faut reconnaître que les risques de confusion et de formalisme technocratique sont réels. Il faut aussi craindre que cet ensemble constitué par des projets – d'académie ou d'établissement – et des contrats – entre l'académie et le ministre, entre l'académie et chaque établissement – concerne au bout du compte assez peu les enseignants, mais davantage les cadres du système.

### *L'autonomie des établissements :*

#### *quelles marges de manœuvre pour les acteurs locaux ?*

C'est au tout début de la mise en place du collège unique en 1978, et donc bien avant les lois de décentralisation de 1982-1983, avant le décret de 1985 sur le statut des établissements publics locaux d'enseignement (EPL), et avant la loi d'orientation de 1989, qu'est mise en place une première « autonomie pédagogique des collèges ». En 1979, le ministère insiste par exemple sur le fait que les règles fixées pour le calcul de la dotation des collèges n'impliquent pas la mise en place « de structures pédagogiques uniformes dans chaque établissement ». Alain Savary reprendra cette idée dans une circulaire de 1982 en préférant d'ailleurs parler de « responsabilité des établissements scolaires ». En 1984, on revient sur le sujet en indiquant que, condition préalable à la mise en œuvre de la responsabilité pédagogique des collèges, la technique dite de la « globalisation des moyens » devrait être appliquée pour que l'établissement puisse « disposer d'une réelle liberté dans

---

7. *L'EPL et ses missions*, Rapport des inspections générales, Ministère de l'Éducation nationale, janvier 2007.

l'utilisation de ses moyens». L'autonomie ainsi proclamée entraîne la responsabilisation des décideurs locaux. C'est pourquoi en 1985 est introduite l'idée de « contrôle *a posteriori* [qui] permettra de vérifier que les moyens auront été utilisés conformément aux objectifs fixés ». Quel est réellement le champ dans lequel va s'exercer cette autonomie ? La circulaire de rentrée de 1987 l'exprime dans une forme qui ressemble à une sorte d'abandon des collèges devant les difficultés entraînées par le choix d'un collège, « petit lycée » : « Chaque collège doit lui-même reconnaître et prendre en charge les problèmes qu'il doit résoudre [...] Chaque établissement doit définir les mesures concrètes qu'il compte prendre pour atteindre les objectifs généraux qui s'imposent à tous les collèges de France. » L'autonomie consiste donc essentiellement à trouver localement, ou à bricoler, des dispositifs d'aide aux élèves en difficulté. Cela dit, la réalité est souvent plus complexe car, dans les établissements scolaires, tout le monde n'est pas favorable au développement de l'autonomie. Ainsi, la possibilité offerte aux collèges, au milieu des années 1990, de mettre en place des horaires souples pour pouvoir diversifier les approches pédagogiques a rencontré l'hostilité d'une majorité d'enseignants et de leurs représentants, ces derniers préférant des horaires d'enseignement nationaux non modulables, identiques donc pour tous les élèves, de manière à garantir, selon eux, l'unité du système éducatif.

On doit également relever que les réflexes centralisateurs du ministère et des services académiques, ainsi que les contraintes de gestion, ont tendance à restreindre le champ de l'autonomie des EPLE. Ainsi, plus le ministère parle de l'autonomie des établissements, notamment pour régler le problème des élèves en difficulté au collège, plus les circulaires ministérielles de rentrée contiennent de pages de conseils ou de prescriptions sur les modalités d'action, tout en restant relativement muettes sur le sens, les objectifs et les résultats attendus des politiques scolaires : une page en 1992, huit pages en 1996, dix pages en 1997, douze pages en 2001, dix-sept pages en 2002... On ne peut exclure que cette inflation bureaucratique trouve sa source, du point de vue de l'administration centrale, dans l'incapacité supposée – et parfois réelle – des établissements à se saisir de leurs marges d'autonomie. Les chefs d'établissement parlent à ce sujet volontiers d'un « harcèlement textuel » pour fustiger une telle conception de l'autonomie. De leur côté, les services académiques ne sont pas en reste. Tant en collège qu'en lycée, « on observe que les structures pédagogiques, actuellement, sont généralement très suivies par les services académiques en raison de la

gestion des personnels surnuméraires, de l'érosion démographique dans la majorité des académies et de la contraction des moyens d'enseignement. Les chefs d'établissement estiment ne plus disposer, surtout en collège, de réelles marges de manœuvre dans le calcul des DGH; même des dispositions telles que le regroupement d'élèves de langues rares sur plusieurs niveaux ou encore le regroupement des élèves suivant une langue vivante à faible effectif sur plusieurs filières de lycée, qui se décidaient naguère au niveau des établissements, sont désormais anticipées par les rectorats<sup>8</sup>. Quelle marge de manœuvre reste-t-il alors aux acteurs locaux? Et quel contenu peut-on donner dans ces conditions à un projet d'établissement?

12 Le problème est que le statut d'EPL ne se justifie que par la possibilité d'exercer une réelle autonomie. Sans autonomie, l'établissement scolaire est beaucoup plus un service déconcentré qu'un EPLE. Le pilotage pédagogique du système risque alors de devenir une bureaucratie tatillonne et quasi orwellienne, à ceci près que, du point de vue des établissements scolaires, *Big Brother* est partout. Les EPLE s'estiment en effet « surchargés d'enquêtes en tout genre, parfois redondantes, venant du ministère, du rectorat ou de l'inspection académique. Les services académiques – rectorats et inspections académiques – disent la même chose s'agissant du temps passé à répondre à des enquêtes venant de l'administration centrale<sup>9</sup> ».

Au total, tant pour la contractualisation que pour le projet et l'autonomie, beaucoup de dispositifs et de procédures ont été mises en place, sans pouvoir pour l'instant toucher au cœur du système constitué par les contenus des enseignements et l'organisation du travail des enseignants.

#### L'ABSENCE DE DÉCISIONS SUR DES POINTS ESSENTIELS QUI DEVIENNENT ALORS AUTANT DE POINTS DE BLOCAGE

L'analyse de la difficile mise en œuvre du collège unique illustre bien le point de vue exprimé par Antoine Prost: les réformes les plus difficiles à mettre en œuvre sont celles qui remettent en cause l'identité disciplinaire des enseignants<sup>10</sup>.

---

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*

10. Antoine Prost, « Réformes possibles et impossibles », Conférence à la septième biennale de l'éducation, Sorbonne, avril 2000. Cité par Denis Meuret, *op. cit.*, p. 189.

### *La question longtemps non résolue des contenus d'enseignement*

La question non résolue des contenus d'enseignement au collège est un obstacle qui rend difficile la mise en place d'une véritable école moyenne.

Jusqu'au vote de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école de 2005, la question du socle commun de compétences et de connaissances, pourtant envisagée dès l'origine par les fondateurs du collège unique comme condition nécessaire à la réussite de la réforme, a régulièrement été enterrée<sup>11</sup>. C'est probablement *Le Livre blanc du collège* qui pose le mieux le problème: « Le fait que les mêmes disciplines soient enseignées au lycée comme au collège concrétise bien les liens privilégiés, voulus par la nation, le corps social, le monde universitaire, entre cette préparation très précoce et des perspectives essentiellement universitaires. Il confirme aussi l'ambiguïté de ce niveau de l'institution scolaire. À aucun moment on ne semble s'être interrogé sur le bien-fondé des unes et des autres ou sur leur poids respectif [...] Au moment de la création du collège, il aurait pu être de quelque intérêt d'imaginer des champs disciplinaires plus larges [...] Cette réflexion n'a pas été menée. [...] Rarement on s'est préoccupé de savoir si telle notion enseignée pouvait être simplement comprise par plus de 30 % du public. [...] Devant certaines lacunes très flagrantes et devant certains comportements, une panoplie de palliatifs a été inventée: ils ont, à n'en pas douter, contribué à faire progresser bon nombre d'enfants. Dans d'autres cas, on a cru à une défaillance des compétences méthodologiques et on a attribué, de façon désincarnée, des cours de méthodologie qui figurent même à l'emploi du temps. Ce type de travers est caractéristique du système: devant un problème on crée inmanquablement une structure nouvelle<sup>12</sup>. »

Il n'est pas douteux que l'absence de socle commun pénalise tous les collégiens en général et pour les collégiens en difficulté en particulier. Ces collégiens en difficulté souffrent en tout premier lieu d'un enseignement plus conçu autour d'un « plafond » que d'un « plancher » garantissant l'acquisition d'une base commune à tous les citoyens à l'issue de la scolarité obligatoire.

11. Claude Lelièvre, *L'École obligatoire pour quoi faire ?*, Retz, 2004, p. 93.

12. *Livre blanc des collèges*, op. cit., p. 15.

*L'insuffisante préparation des enseignants à venir en aide aux élèves en difficulté*

14 Le ministère a immédiatement conscience que l'arrivée dans un tronc commun de formation, qui s'aligne de fait sur la scolarisation de type lycée, d'élèves qui étaient auparavant accueillis dans d'autres filières peut créer des problèmes d'adaptation aux professeurs. C'est pourquoi on insiste dès 1977 sur le fait que la mise en œuvre de la réforme nécessite « quelques précautions en ce qui concerne la répartition et l'organisation du service des enseignants ». Il est donc recommandé de faire appel à la fois à des professeurs certifiés spécialisés et à des professeurs bivalents, et de constituer des « équipes de professeurs appartenant à diverses catégories d'enseignants ». En un mot, il est demandé de faire appel à « des enseignants ayant une solide expérience pédagogique », c'est-à-dire notons-le à des enseignants en mesure d'aider à l'amalgame des publics scolaires autrefois séparés. Il est même précisé que cet équilibre est nécessaire « pour parfaire le collège unique ».

Mais il est mis en œuvre en 1987-1988 une unification du corps enseignant en collège par un alignement sur les compétences des enseignants de lycée qu'on ne prépare pas assez, tant en formation initiale qu'en formation continue, à la mission d'enseigner au collège à tous les élèves. S'il faut un haut niveau d'exigence scientifique pour tous les professeurs, tout le monde peut comprendre que ce n'est pas la même chose d'enseigner les mathématiques en terminale S et dans une classe de 6<sup>e</sup> qui accueille quelques élèves ayant encore des difficultés lourdes en lecture et dans les apprentissages de base en mathématiques.

Il ne faudrait donc pas qu'après avoir fait sortir du collège les enseignants qui étaient préparés à accueillir l'hétérogénéité, on fasse sortir aujourd'hui du tronc commun du collège les élèves qui ne seraient pas adaptés aux compétences des enseignants qui s'y trouvent.

*L'absence inexplicquée d'une aide au travail personnel des élèves, publique et gratuite*

Est particulièrement frappante l'insistance avec laquelle il est dit, depuis 1975, que l'absence d'aide au travail personnel et d'aide méthodologique est un facteur d'inégalité qui ne permet pas aux élèves de milieu populaire de réussir comme ils le pourraient au collège. Mais jamais on ne s'est donné réellement les moyens de mettre en place cette aide : appel aux seuls enseignants volontaires, dotations horaires en heures à taux spécifique ou en vacances, c'est-à-dire pas inscrites dans

le service des enseignants et de toute façon toujours insuffisantes. Par exemple, en 1985 comme en 1993, le ministère écrit « qu'il appartient aux chefs d'établissement de dégager les moyens nécessaires sur leur dotation mais aussi de rechercher auprès des municipalités si des aides financières peuvent leur être apportées ». Constatons que le ministère de l'Éducation nationale n'a jamais eu besoin de faire appel aux collectivités territoriales pour financer les heures dites de « colle » dont bénéficient les élèves de classes préparatoires aux grandes écoles : dans ce cas, particulier il est vrai, d'accompagnement scolaire, le ministère a toujours su et pu consacrer les budgets nécessaires. Il ne s'agit évidemment pas de contester ici le fonctionnement des classes préparatoires, mais de constater que l'effort effectué en leur faveur ne l'a pas encore été pour les collégiens en difficulté.

Il s'est développé ces dernières années un véritable marché de l'angoisse scolaire qui devrait alerter au plus haut point la société et l'école sur la dérive insupportable que cela révèle : il ne suffit plus à un élève d'être scolarisé et de travailler normalement pour réussir. Il faut, en plus, qu'il aille à l'école payante après l'école gratuite. À quoi sert l'école si le temps passé au sein de celle-ci ne suffit plus et s'il est nécessaire de fréquenter une deuxième école payante qui fait la fortune de sociétés cotées en Bourse, et dont seuls bénéficient ceux qui ont les moyens de la payer, avec avantages fiscaux en sus ?

Pourtant, un texte de 1989 donne la raison pour laquelle il faut aider certains élèves : « C'est une mesure de justice sociale que de donner aux élèves, et notamment à ceux issus de familles qui n'ont pas encore de tradition de l'enseignement secondaire, l'aide méthodologique et le soutien indispensables. » On relèvera ici que, dix années après la mise en place du collège unique, les enfants du peuple sont encore considérés comme des élèves à part, n'ayant pas encore totalement gagné leur place au collège puisque leurs familles ne possèdent pas la « tradition de l'enseignement secondaire ». Ce constat, lucide d'une certaine façon, n'entraîne pas pour autant un effort financier significatif pour la mise en place effective des heures d'études dirigées. L'enseignement secondaire dispensé au collège ne conviendrait-il qu'aux seuls héritiers ?

Ce constat est d'autant plus navrant que les « études » occupaient une place très importante dans l'emploi du temps des élèves du secondaire au XIX<sup>e</sup> siècle, plus importante même que les heures de classe. Ces études étaient prises en charge par des répétiteurs ou des adjoints d'enseignement. Au XX<sup>e</sup> siècle, on a assisté à la disparition progressive des répétiteurs et des adjoints d'enseignement dont les missions ont évolué

vers l'enseignement. Cette évolution s'achève dans les années 1960, au moment même où accèdent dans les établissements de nouveaux élèves qui ne disposaient pas de l'appui familial pour effectuer ce travail de répétition des leçons, d'accompagnement des exercices et des devoirs, d'aide aux devoirs, etc. Autrement dit, c'est quand arrivent dans le secondaire des jeunes issus des classes moyennes ou populaires qu'on renvoie aux familles, ou aux sociétés commerciales, ce travail essentiel d'accompagnement du travail scolaire. Comprenez qui pourra.

#### LES LIMITES DES POLITIQUES SCOLAIRES : QUESTION SCOLAIRE ET QUESTION SOCIALE

16 On n'a sans doute pas suffisamment remarqué que la mise en place du collège unique à partir de 1975 s'est effectuée au moment même où se nouait la crise économique et où la courbe du chômage commençait sa terrible ascension. Notre société a depuis lors vu se développer les inégalités, les exclusions. Des parties du territoire sont aujourd'hui ghettoïsées. Dans ces conditions, peut-on dire aujourd'hui de deux élèves qu'ils sont scolarisés dans le même collège de la République quand l'un est inscrit dans un collège de centre ville et l'autre dans un collège de quartier dit « sensible » ? Peut-on parler du même collège unique quand 6,5 % des collèges ont une population scolaire très défavorisée à plus de 65 % et que 8,4 % d'entre eux accueillent une population scolaire favorisée pour plus de 45 % de leur effectif<sup>13</sup> ? Arguments à l'appui, certains chercheurs parlent d'« apartheid scolaire »<sup>14</sup>. D'autres avancent aussi l'idée que la remise en cause du collège unique proviendrait essentiellement des classes moyennes qui ont largement profité, ces trente dernières années, de la démocratisation de l'accès au secondaire et qui craindraient d'être soit retardées, soit déclassées si le système continuait à prendre en charge les plus faibles<sup>15</sup>. Tout le monde est d'accord sur le principe de la mixité sociale, mais pas dans son quartier ou dans son village et surtout pas dans le collège de ses enfants. Beaucoup d'enseignants de collège, désemparés devant les difficultés bien réelles d'atteindre les objectifs du collège avec tous les élèves et dans une période où les problèmes sociaux sont en train de submerger

13. Ministère de l'Éducation nationale, *Géographie de l'école*, n° 8, avril 2003.

14. Georges Felouzis, Françoise Liot et Joëlle Perrotton, *L'Apartheid scolaire. Enquête sur la ségrégation ethnique dans les collèges*, Seuil, 2005.

15. Yves Duterqc et Jean-Louis Derouet (sous la dir.), *Le Collège en chantier*, INRP, 2004.

l'école, ne sont pas loin de penser comme cette enseignante de collègue qui demandait dans un quotidien national qu'on la débarrasse d'élèves « qui n'ont rien à faire au collège<sup>16</sup> ». D'une certaine façon, davantage qu'un maillon faible, le collège est le maillon révélateur des problèmes de l'ensemble du système éducatif confronté à la question sociale et à l'acceptation de l'hétérogénéité. Il s'agit évidemment d'un problème politique qui dépasse la seule question de l'hétérogénéité du groupe, de la classe ou de l'établissement. Car, sous l'effet de la ghettoïisation, le problème n'est pas ou n'est plus l'hétérogénéité, mais l'homogénéité de la population scolaire.

Dans de telles conditions, peut-on avoir un système éducatif serein ? Est-il tout simplement possible, dans une société aussi déstabilisée par la question sociale, de continuer à administrer le collège en particulier et le système éducatif en général, alors même que les finalités des politiques scolaires ne sont véritablement perçues ni par la population ni par les personnels ? Si, comme nous l'écrivions à la première ligne de cet article, notre pays n'a effectivement jamais eu autant besoin de son école, comment ne pas conclure en disant que, réciproquement, l'école a plus que jamais besoin d'un projet politique pour relancer son action et accomplir de nouveaux progrès dans la démocratisation de la réussite scolaire ?

17

## R É S U M É

*Il s'agit de montrer en quoi l'analyse des difficultés de pilotage des politiques scolaires peut aider à identifier les problèmes rencontrés pour progresser dans la démocratisation de la réussite scolaire. Quelques exemples tirés de l'histoire du collège unique aident à mettre en évidence des points de blocage majeurs et montre que le collège peut être utilisé comme une sorte de miroir grossissant des avancées mais aussi des difficultés rencontrées pour « gouverner l'école ».*

16. Dans le journal *Libération* du 27 janvier 2006.



# COMMENT RÉFORMER LE MAMMOUTH

L'Éducation nationale passe pour une institution particulièrement rétive à la réforme<sup>1</sup>. C'est sans doute ce trait qui explique l'utilisation, à son propos, par un de ses anciens ministres, d'une métaphore appelée à faire florès : en parlant de « mammouth », on suggère sans doute l'image d'un animal qui, faute de s'être adapté à l'évolution, a fini par disparaître. On évoque aussi une idée de taille qui sied particulièrement à une institution à laquelle on n'égalait que deux autres organisations, l'armée Rouge et la General Motors.

19

Dans le même temps, l'anecdote est particulièrement révélatrice d'une autre caractéristique de l'Éducation nationale. Car plus personne ne sait exactement à quoi s'appliquait l'expression. Il semble bien qu'en dénonçant le « mammouth », Claude Allègre visait avant tout l'administration centrale, à la réforme de laquelle il avait déjà accordé une sollicitude particulière lorsqu'il était conseiller spécial auprès de Lionel Jospin, puisqu'il avait déjà procédé à l'époque à trois réorganisations successives des structures chargées de l'enseignement supérieur. Si tel était le cas, l'ambition a été atteinte. Les effectifs de la « Centrale » ont fondu de plus de 20 %, les missions ont été redéfinies et la part des compétences déconcentrées, en particulier en matière de gestion de personnel, a été largement développée.

Le message a cependant été reçu de façon toute différente par les usagers et l'opinion publique. Pour eux, l'expression ne pouvait, pour les raisons sus-évoquées, ne s'appliquer qu'à l'ensemble de l'Éducation nationale, pas à une seule de ses parties. On rencontre ici un des

---

1. Voir André Legrand, « L'Éducation nationale, une institution rétive à la réforme », *Politiques et Management public*, vol. 23, n° 1, mars 2005, p. 159.

premiers aspects de la question de la « réforme » : la difficulté de la communication et les biais qui s'introduisent dans la diffusion de messages trop souvent sommaires, réducteurs et déformés par les récepteurs.

L'une des meilleures illustrations de cette difficulté s'est trouvée dans l'une des réformes majeures du système éducatif des dernières décennies. Annoncer la volonté de porter 80 % d'une classe d'âge « au niveau du baccalauréat » constituait une rupture importante par rapport à la politique suivie jusqu'alors, et son annonce constituait un choc sur l'administration et l'opinion publique. Comme le soulignait Antoine Prost, il y avait une demande de scolarisation insatisfaite : « Dans le département du Loiret, par exemple, environ 1 300 élèves orientés vers la seconde à la rentrée de 1984 avaient été refusés, faute de place. Les fonctionnaires du ministère ignoraient probablement de tels faits <sup>2</sup>. » Les ruptures provoquées dans le système par ce changement de politique sont majeures. « L'Éducation nationale est entrée dans une phase de changement majeur... Il faudra désormais y regarder de plus près avant de décréter qu'elle est incapable de changement <sup>3</sup>. »

À regarder les résultats, force aux observateurs les moins avertis est de reconnaître que les objectifs poursuivis ont été atteints. Le taux d'élèves scolarisés en lycée a crû de façon considérable et n'a plus rien à voir avec ce qu'il était en 1980. L'Éducation nationale a su prendre un virage à 180 degrés et, malgré toutes les prévisions catastrophiques, gérer les conséquences qui en résultaient : les baccalauréats successifs ont eu lieu, alors qu'ils concernaient des chiffres d'élèves qu'on jugeait, quelques années auparavant, impossibles à traiter sans difficultés insurmontables. Les rentrées successives ont été, comme on dit dans le jargon administratif, « techniquement réussies » et l'administration et les enseignants ont tenu bon.

Jugement confirmé par d'autres bons observateurs du système. Comme le notaient Claude Lelièvre et Christian Nique, l'école a connu une évolution considérable et rapide sous la Cinquième République. La durée moyenne de scolarisation, de neuf ans en 1958, atteint presque quinze ans en 1995. « Actuellement, plus de 80 % des jeunes sont encore scolarisés à dix-huit ans, et la moitié à vingt ans, ce qui est dix fois plus qu'au début de la Cinquième République. Et dans la même période, les effectifs des enseignements supérieurs ont été multi-

2. Antoine Prost, *Éducation, Société et Politiques*, Seuil, 1992, p. 191-192.

3. *Ibid.*, p. 204.

pliés par cinq. Cette accélération sans précédent s'est accompagnée de constructions de locaux adaptés aux nouveaux besoins, de modifications des structures pédagogiques, de redéfinitions des programmes scolaires, d'évolutions des méthodes pédagogiques<sup>4</sup>. » En d'autres termes, pour reprendre un mot d'Antoine Prost, l'inertie de l'école est « une image fausse<sup>5</sup> ».

Pourquoi donc, dans ces conditions, la persistance et l'accélération du discours sur l'échec des réformes ? Pour des raisons tenant à la difficulté intrinsèque de la réforme dans le domaine de l'Éducation nationale, liées d'une part à la formulation des objectifs, d'autre part à leur perception par les acteurs ; et aux insuffisances dans sa mise en œuvre.

#### LA DIFFICULTÉ DE FORMULER LES OBJECTIFS

21

Dans le cadre de la politique des 80 %, l'écart était patent entre les intentions des promoteurs de l'évolution et leur compréhension par les récepteurs. L'objectif était flou en lui-même et frappé d'une double ambiguïté : la notion de « niveau », dans laquelle il importe de remarquer l'emploi constant du singulier, nécessitait des explications compliquées qui venaient contredire la volonté de résumer la politique en termes chocs, simplifiés à l'extrême. 80 % « au niveau du bac » fut donc rapidement résumé comme signifiant 80 % de bacheliers par une opinion publique qui, voyant patiner la progression des diplômés à partir du milieu des années 1990, interpréta ce fait comme une forme d'impossibilité d'atteindre au résultat visé. Le terme de « baccalauréat » était aussi sujet à caution : la prégnance des hiérarchies scolaires a amené les familles à comprendre le mot de manière uniforme, en privilégiant dans cette interprétation la vision la plus traditionnelle. « Les parents [...] ne s'encombrèrent pas de nuances... : tout le monde comprit qu'il s'agissait de viser "le" baccalauréat et non un éventuel baccalauréat professionnel. La politique volontariste de développement des formations technologiques et professionnelles suscita ainsi une vigoureuse demande sociale d'enseignement général<sup>6</sup>. »

La première difficulté d'une réforme, dont la résolution constitue cependant la condition première de sa réussite, réside donc dans la

4. Claude Lelièvre et Christian Nique, *L'École des présidents*, Odile Jacob, 1995, p. 14.

5. *L'Économiste*, 18 février 1994.

6. Antoine Prost, *Éducation, Société et Politiques*, Seuil, 1992, p. 192.

formulation des objectifs. La logique manichéenne de la communication moderne, qui n'admet que le oui ou le non, le tout ou rien, et ne cherche aucune solution intermédiaire, aucune coexistence des concepts et des pratiques, ne favorise ni la conduite raisonnée d'évolutions nécessairement complexes et, compte tenu de la taille de l'organisation concernée, en partie contradictoires, ni la perception de ces évolutions. Comme le notait Claude Thélot, en prenant l'exemple de la loi d'orientation de 1989, les objectifs sont souvent « énoncés dans des termes trop généraux pour servir de guide opérationnel à une démarche d'évaluation <sup>7</sup> ». Pour faciliter le consensus, ils ne sont généralement pas hiérarchisés, « car les clivages et les oppositions se manifestent quand on veut les hiérarchiser, les pondérer <sup>8</sup> ». De ce fait, leur perception, comme les conditions de leur mise en œuvre conduit souvent à rendre antagonistes des impératifs qui devraient être complémentaires.

La politique dite des 80 % en offrait précisément un excellent exemple. J'ai été de ceux qui ont toujours défendu la thèse que la volonté de la mettre en œuvre n'impliquait pas un désintérêt à l'égard des 20 % restants, mais qu'elle supposait au contraire, pour éviter la mise en place d'une société duale, une attention particulière au sort de ces derniers. « La politique des 80 % eût dû être le mystère de la Sainte Trinité : trois politiques en une, le tout formant l'unité consubstantielle : élever le niveau de qualification de tous, moderniser les formations les plus basses pour les adapter aux conditions actuelles de l'économie et éradiquer les sorties sans diplôme et sans qualification constituaient trois exigences inséparables. Or, dans l'attention soutenue qu'ils attachèrent au développement du baccalauréat, nombre d'acteurs oublièrent le reste de la politique <sup>9</sup>. »

Les politiques éducatives sont complexes. Cela rend difficile leur expression en termes simples et accessibles. Comme le note Henriette van Zantem <sup>10</sup>, l'État apparaît souvent incapable d'établir des priorités claires, faute de consensus social sur les finalités du système éducatif. Ce qu'on attend de lui est donc davantage le compromis entre des impératifs contradictoires ne s'adressant pas aux mêmes catégories de population qu'une politique univoque privilégiant un impératif privi-

7. Claude Thélot, *L'Évaluation du système éducatif*, Nathan, 1993, p. 12.

8. *Ibid.*, p. 13.

9. André Legrand, *Le Système E*, Denoël, 1994, p. 29-30.

10. Henriette van Zantem, *Les Politiques d'éducation*, PUF, « Que sais-je ? », 2004, p. 116.

légié. L'obscurité est d'ailleurs entretenue par un discours politique qui gomme à plaisir, depuis quelques décennies, les éléments d'une relative continuité de la politique éducative, pour se glorifier des changements que chaque ministre est censé apporter, et qui n'aide guère les parties concernées à privilégier le structurel sur le conjoncturel.

Cette difficulté intrinsèque ne facilite pas sa communication, y compris avec ceux qui sont chargés de mettre sa politique en œuvre en son nom, d'autant que ceux-ci constituent une organisation lourde, traversée de courants contradictoires. L'administration centrale est plurielle et segmentée et la coordination en son sein n'est pas une tâche évidente : où est la coordination entre les politiques d'orientation impulsées par la Direction de l'enseignement scolaire – à supposer qu'elles existent encore ! – et la gestion de l'enseignement supérieur ? L'Éducation nationale constitue aussi une organisation taylorisée, caractérisée par la longueur de la chaîne hiérarchique – administration centrale, niveau académique, niveau départemental, niveau de l'établissement, auxquels se rajoute, s'agissant de l'enseignement primaire, la circonscription de l'inspecteur de l'Éducation nationale – et où une sorte de loi d'airain amène souvent les échelons intermédiaires à déformer, à coups d'approximations de plus en plus rudimentaires, les affirmations du sommet et à leur enlever toute souplesse.

23

## LA NON-PRISE EN COMPTE DU RÔLE DES ACTEURS

La première faiblesse de l'Éducation nationale réside donc dans cette difficulté de communication entre le ministre et sa base. Mais il s'en ajoute une seconde. Dans la tradition française, la réforme de la scolarité était avant tout le fait d'influences personnelles. Comme l'ont montré Claude Lelièvre et Christian Nique, « l'action personnelle – des présidents de la Cinquième République – [...] a été beaucoup plus importante qu'on ne le croit communément. Ils ont, tous, accordé une très grande attention aux questions scolaires ; et ils ont tous pesé – effectivement et personnellement – sur l'évolution de l'école en France, chacun avec son style propre<sup>11</sup> ». Le témoignage de Jacques Narbonne<sup>12</sup>, qui fut son conseiller, a prouvé l'importance de l'action et du rôle du général de Gaulle dans une évolution qui, pour reprendre le

11. Claude Lelièvre et Christian Nique, *L'École obligatoire pour quoi faire ?*, Retz, 2004.

12. Jacques Narbonne, *De Gaulle et l'Éducation : une rencontre manquée*, Denoël, 1994.

mot d'Antoine Prost, nous a légué la loi Debré, la décision de réaliser le collège pour tous et la loi d'orientation d'Edgar Faure<sup>13</sup>, les trois piliers majeurs de l'organisation actuelle. Et le rôle personnel de Valéry Giscard d'Estaing, dans l'élaboration de la loi dite Haby<sup>14</sup>, est tout aussi évident.

24 Ce *modus operandi*, fondé sur l'intervention d'un *deus ex machina* a sans doute fonctionné dans le passé. On peut même penser, s'agissant par exemple des décisions des années 1959 et 1960, qu'il a constitué le seul moyen de mettre fin à des situations de blocage dont les discussions de la fin de la Quatrième République avaient donné l'illustration. Il est aujourd'hui largement remis en cause et chacun s'accorde à dénoncer l'illusion selon laquelle la clé de la situation résiderait dans un processus de réforme confiant à un individu éclairé le soin de répondre à une diversité de situations<sup>15</sup> par une solution miracle, s'appliquant à tous et partout. Pour avoir voulu régler dans un texte unique l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, la loi Savary de 1984 s'est vue contrainte de multiplier le recours à la dérogation, qui en rend la lecture parfois difficile.

Mais cela néglige surtout une vérité d'évidence, clairement rappelée par Bernard Charlot et Jacky Beillerot: si c'est l'État qui fixe les objectifs, « ce n'est pas lui qui est présent dans les salles de classe [...]»: la mise en œuvre de la politique arrêtée par l'État passe par des agents qui, eux, ne sont pas totalement maîtrisables [...] Un "agent d'exécution" ne peut atteindre les objectifs qu'on lui a fixés que s'il prend des libertés avec ce qu'on lui a prescrit de faire [...] [ce qui] exige un travail de réinterprétation de la tâche [...] [qui] ouvre un espace qu'investissent des logiques autres que celles du prescripteur, logiques d'institution, d'établissement, de corps professionnels, logique des carrières, des idéologies, des intérêts personnels, etc. [...]»<sup>16</sup>.

Les établissements sont en outre impliqués dans un tissu de plus en plus complexe. La décentralisation a d'une certaine manière émietté les

13. « De Gaulle en son siècle: moderniser la France », *Actes du Colloque de l'Institut Charles de Gaulle*, Plon/La Documentation française, 1990, p. 639.

14. Claude Lelièvre et Christian Nique rappellent qu'il a « participé de façon directe – plume à la main – à l'élaboration et à la rédaction aussi bien du dispositif initial que du projet de loi », *op. cit.*, p. 191.

15. Par exemple, « l'énorme diversité d'origines familiales, de passés scolaires, de comportements à l'égard de l'école, du travail et de l'avenir », mise en exergue par Christian Baudelot et Roger Establet, *Le niveau monte*, Seuil, 1989, p. 132.

16. Bernard Charlot et Jacky Beillerot, *La Construction des politiques d'éducation et de formation*, PUF, 1995, p. 16.

politiques éducatives; elle aurait dû limiter l'arrogance de l'État, contraint de reconnaître qu'une partie croissante du système placé sous son autorité lui échappe. Il reste cependant de fortes contradictions non résolues en la matière: la « découverte » du local dans les années 1970 n'a sans doute pas eu sur les comportements de l'administration centrale les incidences qu'elle impliquait et, malgré le développement de la notion de projet, la mise en évidence du territoire n'a pas entraîné d'évolution significative de ses modes de fonctionnement.

C'est sûrement dans cette indifférence au rôle des acteurs que réside en grande partie l'explication d'un certain nombre d'échecs. Et cela vaut même pour l'action des échelons soumis au contrôle hiérarchique direct de l'administration centrale. Comme le soulignait l'Inspection générale de l'Éducation nationale, on ne peut pas parler de pilotage « quand tout se passe comme si l'échelon central estimait avoir rempli sa mission lorsqu'il a produit un texte<sup>17</sup> ». Les exemples de cette indifférence sont multiples. Les politiques rectorales concernant la suppression des sections de CAP, entre 1986 et 1989, ont été marquées au coin de la plus grande hétérogénéité, sans raisons réellement objectives<sup>18</sup>. Dans son rapport de 1994, l'Inspection générale montrait que les textes ministériels concernant la disparition du palier d'orientation de fin de 5<sup>e</sup> ont été interprétés de façons différentes selon les académies. Et elle indiquait que ces différences ne tenaient en rien aux caractéristiques des académies, « puisque les positions les plus extrêmes de l'échantillon observé se trouvaient dans deux académies qui ont la même tradition, le même passé, la même culture [...] ».

Le ministère de l'Éducation nationale éprouve donc une certaine difficulté à admettre l'autonomie des acteurs locaux, comme le montre encore l'actualité la plus récente. La loi Fillon affirme le principe de la liberté pédagogique des enseignants, et, même si elle n'en apporte pas une définition précise, il est clair qu'il ne peut s'appliquer qu'aux méthodes utilisées par eux. Comment concilier cette affirmation avec le raidissement quasi concomitant d'un ministre sur les méthodes d'apprentissage de la lecture et une exigence d'uniformité qui rappelle bien des périodes révolues ?

17. Extrait du rapport 1994, repris dans *Le Collège. Sept ans d'observations et d'analyses*, Hachette/CNDP, 1997, p. 219.

18. André Legrand, *Le Système E*, op. cit., p. 40 s.

## UNE GESTION MOINS AMBIGUË

26 Ce qui pose problème dans cette direction ministérielle à prétention hégémonique, c'est sa mise au service d'une doctrine souvent floue. Les incertitudes règnent au plus haut degré de l'État. Le témoignage de Jacques Narbonne souligne l'acuité des conflits entre le président de la République et le Premier ministre à l'occasion des choix cruciaux auxquels la réforme du système éducatif confrontait le pouvoir politique au début des années 1960, et les retards que cela a entraînés pour la prise des décisions essentielles. Claude Lelièvre et Christian Nique attestent aussi des décalages qui séparaient la vision politique de Valéry Giscard d'Estaing et celle des acteurs de l'Éducation nationale au moment des décisions sur le collège unique<sup>19</sup>. Là où la difficulté des problèmes plaiderait en faveur d'un discours modeste, se fondant sur un principe d'évolution plus que de rupture, on entend des déclarations trompettant de vigoureux coups de barre, qui n'ont d'autre effet que de renforcer le scepticisme généralisé sur les vertus de l'action collective.

Mais c'est la pérennité de la vision hégélienne de l'État dans le domaine de l'éducation qui donne corps à cette croyance dans la réforme centralisée: vision, comme nous le rappelle Henriette van Zantem<sup>20</sup>, incarnée en France dans la figure de l'État républicain, «concevant son action comme transcendant les intérêts publics multiples de la société civile [...] [et qui] dote [...] [cet État] d'une capacité quasi magique à construire l'universel et à affirmer l'intérêt général». Vision très idéologique, mais qui continue d'inspirer bien des esprits d'origines politiques très diverses, comme le montre le succès d'une pétition lancée sur Internet à l'automne 2006, qui réclame le retour à la distance entre l'école et son environnement social immédiat et voit dans sa fermeture la condition véritable de son ouverture.

Elle n'est pourtant plus la doctrine officielle: la définition des stratégies ministérielles de réforme<sup>21</sup> s'inspire davantage d'une approche en termes de politiques publiques, qui se situe à son opposé et «conduit à

---

19. «Le ministre de l'Éducation apparaît bien solitaire: conpués par les lycéens et les collégiens, critiqué par la plupart des organisations d'enseignants – y compris par les conservateurs –, il est appuyé seulement du bout des lèvres par les partis de la majorité», *op. cit.*, p. 189.

20. Henriette van Zantem, *Les Politiques d'éducation, op. cit.*, p. 29-30.

21. Document adressé au Premier ministre dans le cadre de la mise en place de la LOLF et présenté au comité technique paritaire ministériel le 27 octobre 2003 (dact.), Ministère de la Jeunesse, de l'Éducation et de la Recherche.

reconsidérer les rapports entre l'État et la société civile moins sous l'angle d'une dichotomie radicale que sous celui d'une continuité nécessaire [...] [faisant] du politique non plus le lieu de préservation d'une unité improbable mais celui au sein duquel s'institutionnalisent et se régulent les conflits<sup>22</sup> ». À en croire les documents officiels, définition d'objectifs dans le cadre de démarches de contractualisation, pilotage par indicateurs de performances, évaluation sont les piliers de ces stratégies.

Le problème vient du décalage entre la pratique et le discours; s'agissant en particulier de l'Éducation nationale, le système français n'arrive pas à choisir entre les deux systèmes opposés: malgré ses références constantes à la souplesse, il reste très attaché à la conception traditionnelle de l'État. J'ai mis en évidence le refus du choix dans un domaine particulier, celui du droit applicable à l'éducation, et souligné la contradiction permanente qui règne entre la volonté politique d'ouverture de l'école et la pratique de fermeture de l'école; ou le rapport de tension, quasi schizophrénique, entre la volonté de développer les principes de la « démocratie » au sein de l'institution Éducation nationale et la réalité d'un fonctionnement de l'établissement et de la classe qui reste fortement marqué par le principe « républicain » d'autorité<sup>23</sup>.

27

De façon générale, l'administration a de la peine à renoncer à sa position traditionnelle; elle s'est mal adaptée au contexte nouveau, caractérisé par l'importance des procédures de dialogue et de concertation. Alors que l'idée de diversité est au cœur de la décentralisation ou de la déconcentration, elle peine à en admettre la légitimité. D'où ses oscillations permanentes, à tous les échelons de la hiérarchie, entre deux attitudes extrêmes: la crispation sur un pouvoir de décision souverain, même si elle l'affuble de l'apparence d'une discussion préalable<sup>24</sup>, ou la tentation du renoncement à toute intervention, en se laissant guider au fil de l'eau, et en renonçant à toute emprise sur les choses: attitude qui favorise les fréquents écarts constatés entre la générosité des principes affirmés et la réalité moins glorieuse des pratiques mises en œuvre.

22. Henriette van Zantem, *op. cit.*

23. André Legrand, *L'École dans son droit*, Michel Houdiard, 2005, p. 123.

24. Voir le témoignage de Jacques Lesourne à propos de la construction des programmes d'économie: « Système éducatif et management », in *Administration et Éducation*, n° 59, 1993, p. 11, exprimant son malaise devant les modes de consultation mis en place et opposant l'efficacité de la réforme qui viendrait « d'en bas » par rapport à celle venant « de quelques individus, nommés par la toute-puissance du ministre ».

C'est donc dans la définition d'un nouveau mode d'intervention de l'État central que réside la première exigence de l'efficacité d'un mode de pilotage davantage fondé sur l'initiative et la liberté des acteurs locaux; une meilleure prise en compte de leur autonomie et de leur rôle par les autorités de l'État; un dialogue plus ouvert où, tout en restant très ferme sur des objectifs exprimés clairement, l'État central accepte la diversité des modes de leur transposition dans la réalité locale.

28 Dans la vision «hobbésienne» et traditionnelle de l'État central, on le charge de rôles extrêmement disparates: prescripteur, opérateur, contrôleur, évaluateur... C'est en grande partie dans son incapacité à les assumer tous que réside la crise du système éducatif. Dans le fonctionnement actuel de celui-ci, l'articulation de son action avec celle des autres acteurs de l'éducation n'est pas claire. Cela impose des choix sur l'étendue et le contenu de sa fonction prescriptive. Cela nécessite sans doute une association plus large des acteurs locaux, internes au système – enseignants, parents... – ou extérieurs, à la mise en œuvre des réformes sur le terrain. Mais cela suppose aussi une évolution dans les fonctions de contrôle et d'évaluation, qui accroisse clairement le rôle des autorités déconcentrées dans ces domaines et les dote des compétences et des moyens nécessaires en la matière, pour favoriser au plus près du terrain la détection des dérives, des effets pervers ou imprévus, et faciliter leur réaction en temps utile pour en éviter le développement.

L'expérience quotidienne nous montre que l'uniformité des règles et des structures n'est pas la garantie de l'égalité de tous devant le service public d'éducation. L'administration centrale doit admettre la liberté d'initiative locale, et faire fond sur sa capacité d'analyse des questions concrètes et d'invention des réponses adaptées. Mais elle doit en contrepartie en contrôler le cours et ne pas laisser dériver l'autonomie locale vers l'irresponsabilité. Par la gestion des moyens; ou, même si elle en a perdu une part depuis les lois de décentralisation, par son influence sur la définition de l'offre de formation. C'est dans cette fonction de «volant», capable de remettre dans la droite ligne le système lorsqu'il dérive, qu'elle peut trouver son mode le plus efficace pour en influencer le fonctionnement; certainement plus efficace que l'inflation normative ou le discours incantatoire des textes bavards.

R É S U M É

---

*Contrairement aux idées reçues, le système éducatif français s'est considérablement transformé au cours des dernières décennies. Le processus de réforme souffre pourtant de nombreuses insuffisances : la difficulté d'exprimer clairement les objectifs poursuivis, dans un contexte marqué par de nombreuses contradictions ; une tendance à négliger l'importance de l'autonomie des acteurs locaux, trop souvent réduits, dans l'esprit des réformateurs, au rôle de simple agent d'exécution, et surtout la persistance d'une vision hégélienne de l'État central, qui favorise à l'excès une vision très centralisatrice du processus de réforme. La réussite de la réforme supposerait une réévaluation du rôle de l'État central, une vraie reconnaissance de l'autonomie des acteurs locaux et une modification en profondeur de la conception des relations entre les partenaires du système éducatif.*



# LES CHOIX BUDGÉTAIRES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION

## LE CONTEXTE NOUVEAU DU BUDGET DE L'ÉDUCATION

31

Les caractéristiques du financement de l'éducation en France sont maintenant bien connues. Notre pays est un des pays développés qui consacrent une part importante de la richesse nationale à l'éducation. Mais cet effort réel est réparti de manière très spécifique. L'enseignement secondaire, et notamment l'enseignement en lycée, est un des plus coûteux au monde alors que notre effort pour l'enseignement primaire est, au mieux, comparable à la moyenne de l'OCDE; notre effort en matière d'enseignement supérieur est inférieur à cette moyenne et loin derrière les pays les plus avancés en matière d'innovation.

La problématique sur le budget de l'éducation a changé depuis une vingtaine d'années. Le temps – 1989 – où l'on s'enorgueillit de voir le budget de l'Éducation nationale dépasser celui de la Défense est déjà lointain et le regard sur le budget de l'Éducation nationale a profondément changé. Les raisons en sont multiples.

La première est la quasi-stabilisation de la démographie scolaire et la diminution de la pression démographique alors qu'il y a vingt ans la croissance était encore forte au lycée et surtout dans l'enseignement supérieur. Cette pression démographique explique en partie les décisions budgétaires de la période 1988-1993.

Cette stabilisation démographique a coïncidé avec l'arrêt de la progression du système éducatif depuis environ 1995, qui a fait dire que notre système éducatif était en panne: stagnation ou diminution de l'accès à la seconde générale ou technologique de la part d'une génération accédant au baccalauréat, et de l'accès à l'enseignement supérieur ou de la démocratisation du recrutement des filières d'élite. Malgré un accroissement des moyens, les objectifs ne sont plus atteints.

Le développement des comparaisons internationales en matière de compétence des élèves a amené à s'interroger sur les performances de notre système éducatif. Même si les résultats français PISA (*Program International Student Assessment*), rapportés à la moyenne de l'OCDE, n'ont pas provoqué le même choc qu'en Allemagne, ils ont amené à mettre en regard résultats observés et moyens consentis. Dès l'automne 2002, le rapporteur spécial de la Commission des finances sur le budget de l'Éducation nationale soulignait que « le nombre d'élèves avait diminué, les moyens avaient augmenté et les résultats français étaient moyens<sup>1</sup> ». L'analyse faite par la Cour des comptes, dans son rapport sur la gestion du système éducatif 2003, va dans le même sens. Même si ce raisonnement peut apparaître simpliste, il est vrai que, pour les pays développés, il n'y a pas de corrélation entre résultats des élèves et moyens financiers investis ou temps d'exposition des élèves à l'enseignement. Ainsi la Finlande obtient – avec un effort équivalent – des résultats aux évaluations internationales sensiblement supérieurs à la France, et les États-Unis ont des résultats équivalents à ceux de la République tchèque, avec des investissements en matière d'éducation plus considérables.

Cette mise en regard des moyens consentis et des résultats est aussi totalement dans la logique de la loi organique aux lois de finances (LOLF), même si, dans aucun pays, il n'y a eu, avec les modes de gestion publique qui ont inspiré la LOLF, de relation directe entre allocation des moyens et atteinte des objectifs.

Enfin, la situation budgétaire de notre pays, avec l'importance de la dette publique, fait que le budget de l'Éducation nationale dans son ensemble ne peut plus être *a priori* et globalement épargné par la recherche d'économies. Cette tendance risque de se poursuivre, le vieillissement de la population impliquant des besoins de financement supplémentaires des dépenses de santé et de retraites, directement en concurrence avec les dépenses d'éducation<sup>2</sup>.

---

1. Leitmotiv que l'on retrouve à travers tous les rapports sur les projets de budget de l'Éducation nationale pendant la législature 2002-2007. Le rapport 2007 écrit par exemple: « Que penser de la rentabilité globale d'un système qui, tout en dépensant près de 25 % de plus que la moyenne des pays de l'OCDE dans le secondaire, obtient des résultats scolaires à peine supérieurs à celle-ci ? »

2. La France, du fait de sa natalité plus forte, n'aura pas les marges de manœuvres induites par la baisse de la démographie scolaire qui se produit ou se produira en Allemagne, en Italie ou en Espagne.

UN EFFORT SUPÉRIEUR À LA MOYENNE  
DES PAYS DÉVELOPPÉS, UNE RÉPARTITION ATYPIQUE  
ENTRE ORDRE D'ENSEIGNEMENTS

*Un effort supérieur à la moyenne*

La France reste, après les États-Unis, un des grands pays de l'OCDE qui dépense le plus pour l'éducation.

*Tableau 1. Dépenses d'éducation (formation initiale)  
par rapport au PIB 2003*

<i>Pays</i>	<i>% PIB</i>	<i>Dépenses publiques éducation en % total dépenses publiques</i>
États-Unis	7,5	15,2
Suède	6,7	12,8
<b>France</b>	<b>6,3<sup>3</sup></b>	<b>11,0</b>
Finlande	6,1	12,8
Australie	5,8	-
Royaume-Uni	6,1	11,9
<b>Moyenne OCDE</b>	<b>5,9</b>	<b>13,3</b>
Allemagne	5,3	9,7
Pays-Bas	5,0	-
Espagne	4,7	-
Italie	5,0	9,9
Japon	4,8	10,7

33

SOURCE: *Regards sur l'éducation*, OCDE, 2006.

Notons, en revanche, que la part des dépenses d'éducation dans le total des dépenses publiques (11 %) semble inférieure en France à la moyenne des pays de l'OCDE (13,3 %) et nettement inférieure à celle des pays

3. Ce chiffre est différent de celui publié par la DEPP pour la dépense intérieure d'éducation (DIE), chiffre qui englobe la formation continue mais pas la recherche universitaire, contrairement au calcul fait pour l'OCDE.

anglo-saxons et scandinaves<sup>4</sup>. Ce chiffre est en revanche peu connu, dans la mesure où la référence en matière de dépenses publiques reste le budget de l'État, dont l'éducation est le principal poste.

### *Une répartition atypique entre ordre d'enseignement*

Si cet effort, quoique en légère diminution, reste important, il est réparti de manière tout à fait atypique entre les différents ordres d'enseignement. Dans aucun autre pays l'écart entre le coût d'un élève du primaire et du secondaire n'est aussi grand, et l'écart entre le coût d'un élève du secondaire et du supérieur aussi faible<sup>5</sup>. Cette structure particulière de financement révèle des choix implicites en faveur du secondaire et notamment des lycées, au détriment de l'enseignement supérieur et partiellement de l'enseignement primaire. Si l'on note que les recommandations de l'OCDE vont plutôt dans le sens d'un effort accru sur l'enseignement primaire – où se creusent déjà les inégalités scolaires – et vers l'enseignement supérieur, acteur de compétitivité économique, on voit que nos choix sont paradoxaux.

34

Les écarts entre le coût du secondaire et de l'étudiant se sont amplifiés depuis 1980. Le coût d'un élève du second degré a augmenté de 70 %, alors que celui de l'étudiant n'a augmenté sur la même période que de 30 %. Ce résultat n'était pas évident intuitivement, mais l'écart s'est amplifié, y compris pendant des périodes où un effort important d'accroissement du budget de l'enseignement supérieur était affiché et réalisé – 1988-1993 notamment. Mais pendant cette période, la croissance des effectifs étudiants était très forte et absorbait la croissance des moyens, alors que l'enseignement scolaire commençait à voir se tasser la croissance de ces effectifs.

Pour l'enseignement supérieur, le coût concerne toutes les filières confondues et cache des disparités importantes. Si le coût moyen de

---

4. Il est logique, pour mesurer l'effort public, de considérer l'ensemble du budget de l'État – budget des collectivités locales, dépenses de sécurité sociale. La part relativement modeste de l'éducation dans les dépenses publiques en France est due au poids croissant des dépenses sociales, et notamment de santé, alors que le poids du budget de l'État dans les dépenses publiques a baissé. Cf. une note d'INSEE Première.

5. La dépense d'enseignement supérieur en France est maintenant mieux cernée puisqu'elle prend en compte, au titre de la recherche universitaire, les moyens apportés par les grands organismes de recherche (CNRS, INSERM) dans leurs unités mixtes de recherche avec les universités. Elle n'inclut pas les dépenses fiscales et sociales comme l'ALS. Ces corrections ne changent pas fondamentalement les écarts entre pays et entre ordres d'enseignement. Cf. Marc Demeuse, Jean-Richard Cytermann, « La lecture des indicateurs internationaux en France », *Rapport établi à la demande du HCEE*, p. 36-37.

*Tableau 2. Coût par élève et par niveau d'enseignement  
(en équivalent dollars 2003)*

PAYS	Primaire (1)	1 <sup>er</sup> cycle secondaire	2 <sup>e</sup> cycle secondaire	Ensemble secondaire (2)	Supérieur (3)	1/2	3/2
États-Unis	8 305	9 159	10 105	9 590	<b>24 074</b>	0,87	<b>2,5</b>
Suède	7 291	7 446	7 848	7 662	16 073	<b>0,95</b>	2,10
Royaume-Uni	5 850			7 290	11 866	0,80	1,63
Finlande	5 321	8 608	6 654	7 402	12 047	0,72	1,63
Japon	6 350	6 991	7 552	7 283	11 556	0,87	1,59
Allemagne	4 624	5 627	10 232	7 173	11 594	0,64	1,61
<b>France</b>	<b>4 939</b>	<b>7 603</b>	<b>9 992</b>	<b>8 653</b>	<b>10 704</b> <sup>6</sup>	<b>0,57</b>	<b>1,24</b>
Espagne	4 829			6 418	8 943	0,75	1,39
Italie	7 366	7 688	8 108	7 938	8 764	0,93	1,10
Moyenne OCDE	5 450	6 560	7 582	6 962	11 254	0,78	1,62

SOURCE: *Regards sur l'éducation*, OCDE, 2006.

l'étudiant est égal à celui du lycéen, le coût de l'étudiant universitaire – hors IUT et écoles d'ingénieurs – est à peine égal au coût du collégien, ce que l'on ne retrouve dans aucun autre pays. Et le coût d'un premier cycle littéraire ou juridique est lui sensiblement inférieur au coût du collégien et représente la moitié de celui de l'étudiant en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE): le cas d'un étudiant de très grandes écoles est dix fois plus élevé que celui d'un étudiant de premier cycle littéraire et juridique<sup>7</sup>.

6. L'écart à la moyenne de l'OCDE a diminué dans la mesure où ce coût prend maintenant en compte, au titre de la recherche universitaire, les moyens mis par le CNRS et l'INSERM dans leurs unités mixtes avec l'université.

7. Cf. Stéphane Zuber, « Évolution de la concentration de la dépense publique d'éducation en France: 1900-2000 », *Éducation & Formations*, n° 70, p. 97-106.

C'est sur ces comparaisons à la fois internationales et entre filières du supérieur que la conférence des présidents d'université a, lors de son colloque de Lyon, chiffré le besoin de rattrapage.

## LES CHOIX BUDGÉTAIRES COMBINENT FACTEURS TECHNIQUES ET POLITIQUES

Cette structure de financement révèle des choix implicites en faveur du secondaire et notamment des lycées. Il s'agit d'analyser maintenant ces écarts.

### *Pourquoi notre enseignement secondaire est cher ?*

36 Sachant que le coût de l'éducation est, pour l'enseignement scolaire, à 90 % un coût de personnel, le coût important du secondaire français par rapport au primaire peut être analysé au regard des différents facteurs qui déterminent ce coût : salaire des personnels, temps de service des enseignants, volume d'enseignement dispensé, taux d'encadrement des élèves et enfin « importance » des personnels d'accompagnement (non-enseignants).

L'explication ne tient pas aux salaires. Les salaires français des enseignants sont légèrement inférieurs à la moyenne de l'OCDE en début de carrière, et supérieurs à cette moyenne en fin d'exercice. La France – et l'on retrouve là les caractéristiques atypiques de notre grille de la fonction publique<sup>8</sup> – est sans doute le pays où l'écart entre les rémunérations en début et en fin de carrière est maximal : près de 100 % dans le primaire et 90 % dans le secondaire, contre 80 et 70 % aux États-Unis, 50 % au Royaume-Uni, et 15 et 25 % en Finlande. Si l'on prend le ratio salaire de base brut / PIB par habitant – qui permet de comparer les statuts salariaux des enseignants – le ratio est, au bout de quinze ans d'exercice, sensiblement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE<sup>9</sup>. De ce point de vue, la revalorisation des enseignants du premier et du second degré de 1989 se justifie parfaitement, même s'il faut regretter qu'elle ait été accordée sans contrepartie sur l'évolution du métier d'enseignant.

L'écart entre le primaire et le secondaire et le coût élevé du secondaire tiennent sans doute beaucoup au temps de service des enseignants : le service d'enseignement est un des plus élevés de l'OCDE pour l'enseignement primaire – 900 heures en France contre 795 heures pour la moyenne de l'OCDE et 684 heures pour la Finlande –, la situation est

8. Si l'on ajoute à un salaire de départ modeste une première affectation fréquente dans un établissement difficile, on voit que les conditions de début dans la carrière sont difficiles.

9. Tableau D3, *Regards sur l'éducation*, OCDE, 2006, p. 392-393.

inverse pour l'enseignement secondaire avec 600 heures, soit un chiffre inférieur à la moyenne de l'OCDE, égale à 660 heures.

Le nombre d'heures d'instruction dans l'enseignement public est – dans le primaire comme au collège – sensiblement supérieur à la moyenne de l'OCDE, sans qu'il y ait de lien apparent entre le volume d'heures reçu par les élèves et les résultats aux évaluations internationales. Les élèves finlandais, lauréats de ces évaluations, reçoivent un volume d'heures inférieur de 25 % à celui que reçoivent les élèves français. Mais, de ce point de vue, l'enseignement français est coûteux, ceci étant en partie lié pour les lycées au nombre de matières enseignées, plus important que dans d'autres pays.

Les différences d'encadrement des élèves sont bien évidemment explicatives des écarts. Notre pays est encadré comme la moyenne dans le primaire, mais a un des meilleurs taux d'encadrement dans le secondaire. Le taux d'encadrement le plus utilisé pour les comparaisons internationales est le rapport du nombre d'élèves et du nombre d'enseignants. Il s'agit d'un indicateur synthétique qui ne correspond pas évidemment à une situation réelle devant la classe ni à la perception des acteurs du système éducatif, mais qui mesure bien les moyens d'enseignement mis devant les élèves. L'autre indicateur utilisé est le nombre d'élèves par classes ou divisions, le plus communément admis dans le dialogue social interne, mais qui ne tient pas compte des dédoublements ou des options. Notons que des pays à taille de classe identique dans les collèges (24 élèves en France, 24,7 en Allemagne et 22,5 au Royaume-Uni) ont des taux d'encadrement respectivement de 1 enseignant pour 14,1, 13,9 et 17,1 élèves, ce qui montre le caractère relativement coûteux de notre organisation pédagogique. Notre taux d'encadrement est de 19,4 pour le primaire, contre 16,9 pour la moyenne des pays de l'OCDE, de 14,1 dans les collèges contre 13,7 et de 10,3 en second cycle contre 12,7<sup>10</sup> pour la moyenne des pays de l'OCDE. C'est bien la diversité et la complexité du lycée et du lycée professionnel qui semblent être les facteurs discriminants du coût élevé du second cycle français<sup>11</sup>.

Ajoutons à cela, pour le second degré, la multiplication de person-

10. Le caractère coûteux de notre enseignement en lycée apparaît encore plus si l'on examine l'indicateur sur la taille des structures, nombre d'élèves par structure (E/S) non disponible sur le plan international, qui tient compte des dédoublements et des options en petit groupe.

11. Cf. Audits de modernisation sur la grille horaire des lycées et sur la carte de l'enseignement professionnel.

nels qui, en France, exercent des missions accomplies dans d'autres pays par les enseignants eux-mêmes – documentation, surveillance, orientation – et que l'on ne retrouve que très peu dans le primaire. Même si les données sont incomplètes et existent pour un petit nombre de pays, la France est le pays où les personnels de soutien spécialisé sont les plus nombreux<sup>12</sup>.

### *Pourquoi notre enseignement supérieur est-il si peu financé ?*

38 Notre enseignement supérieur est avant tout un enseignement supérieur public. Paradoxalement, et contrairement à d'autres pays, la part de l'enseignement privé est plus importante dans le secondaire que dans le supérieur, contrairement aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Japon. Non seulement les universités sont publiques, mais aussi la plupart de ses grandes écoles les plus prestigieuses. Même les écoles de commerce et de gestion, considérées comme privées, dépendent des établissements publics que sont les chambres de commerce.

L'enseignement est donc quasi gratuit pour la plupart des filières, y compris les plus prestigieuses, à l'exception des écoles de commerce. Au contraire, dans trois des plus grandes écoles – ENS, ENA, Polytechnique –, les élèves sont rémunérés alors qu'ils proviennent très largement de milieux favorisés.

Inversement, les ménages et les entreprises participent peu au financement de l'enseignement supérieur et le recours à une hausse des droits d'inscription est considéré comme un sujet explosif. Les entreprises aident peu et sous forme de taxe d'apprentissage ou de contrats de recherche dont le volume reste désespérément étale. Il n'y a pas en France, y compris chez les anciens élèves de grandes écoles, cette tradition des dons et du mécénat qui fait la force des universités américaines<sup>13</sup>.

Notre système est gratuit mais dépense peu pour l'aide sociale, limitée à des bourses d'un montant moyen faible et à des dispositifs fiscaux (demi-part fiscale par enfants étudiants) et sociaux (ALS) partiellement antiredistributifs, ce qui a fait dire à une étude internationale que l'enseignement supérieur n'était pas plus accessible en France qu'aux États-Unis<sup>14</sup>.

12. Tableau D2.3, *Regards sur l'éducation*, OCDE, 2006, p. 377.

13. Ces dons, considérés comme ressources privées, sont en partie financés par des exemptions fiscales qui peuvent être assimilées à des dépenses publiques.

14. « Global Higher Education Rankings », *Affordability and Accessibility in Comparative Perspective 2005*, sur <[www.educationalpolicy.org/pdf/Global2005.pdf](http://www.educationalpolicy.org/pdf/Global2005.pdf)>.

En définitive, les financements publics sont les seuls vraiment disponibles compte tenu de la compétence d'État en matière universitaire, même si les collectivités territoriales ont apporté 50 % des investissements immobiliers. Or, ces financements sont à mener dans des périodes où les ressources budgétaires sont plus rares, alors que l'accroissement de la scolarisation du second degré s'est construit en partie pendant des périodes budgétaires plus fastes. La période 1988-1993 illustre bien ces difficultés. Le budget du supérieur, affiché comme priorité, a augmenté plus rapidement que celui de l'enseignement scolaire avec des créations d'emplois, un plan de revalorisation des carrières, un plan social étudiant et le plan Université 2000 d'investissement immobilier. Malgré cela, le coût de l'étudiant est resté stable compte tenu de la croissance des étudiants, et le coût de l'élève a explosé sous le double effet de la revalorisation des enseignants et de la baisse des effectifs avec maintien, voire légère augmentation, des moyens<sup>15</sup>. Il est plus facile d'améliorer le coût unitaire par maintien des moyens quand les effectifs baissent.

39

L'absence de données comparatives sur les salaires des enseignants – du supérieur notamment – ne permet pas de différencier les différents éléments du coût de l'étudiant. Les seules données disponibles et pas toujours d'une cohérence parfaite, portent sur les taux d'encadrement. Avec un taux moyen d'un enseignant pour 17,8 étudiants, la France est loin de la moyenne des pays de l'OCDE avec un enseignant pour 15,5 étudiants. Et encore, ce chiffre n'est qu'une moyenne avec les situations extrêmes d'un enseignant pour 6 étudiants dans certaines grandes écoles à un enseignant pour 40 à 50 étudiants en lettres ou en droit.

Ces derniers chiffres montrent bien le caractère dual de notre enseignement supérieur et ses conséquences. La plupart des décideurs politiques et économiques nationaux<sup>16</sup> ne sont pas passés par l'université et n'y envoient pas leurs enfants qui fréquentent comme eux classes préparatoires et grandes écoles, alors que le lycée concerne tout le monde. Ils sont restés longtemps peu intéressés par l'université même si l'on prend conscience maintenant des inconvénients d'un vivier trop restreint de recrutement des élites, par ailleurs non formées par la recherche<sup>17</sup>. Faut-il ajouter que le poids des organisations syndicales

15. Cf. *Rapport de la Cour des comptes sur la gestion du système éducatif*, 2003, p. 24-35.

16. Ce n'est pas tout à fait la même chose pour les décideurs locaux.

17. Voir Philippe Aghion et Élie Cohen, *Éducation et Croissance*, La Documentation française, 2004, ou l'article de Jean-Pierre Boisivon et Yves Lichtenberger sur « L'enseignement

enseignantes est nettement plus faible dans le supérieur que dans le secondaire<sup>18</sup> et que, au dire de certains observateurs, ce facteur a pesé sur cette répartition des financements.

#### QUELLE STRATÉGIE BUDGÉTAIRE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ?

##### *Une priorité pour l'enseignement supérieur*

40 Il semble se dégager un consensus sur le sous-financement de notre enseignement supérieur, notamment universitaire, et sur la nécessité d'un effort supplémentaire. L'ampleur de l'effort impliquera sans doute une diversification des financements<sup>19</sup>, mais cette diversification ne peut se faire qu'en complément et non par substitution d'un effort accru de l'État et en contrepartie d'une amélioration de l'aide sociale aux étudiants<sup>20</sup>. Cette aide accrue aux étudiants imposera de choisir entre l'aide fiscale aux familles ou l'aide aux étudiants<sup>21</sup> et d'éviter toute démagogie comme une allocation généralisée indépendamment des ressources de la famille.

S'il est nécessaire d'augmenter le financement y compris budgétaire de l'enseignement supérieur, le raisonnement doit être tout autre en matière d'enseignement scolaire, où il s'agira avant tout de dépenser mieux et de ne pas dépenser plus et, éventuellement, d'effectuer des redéploiements entre enseignements scolaire et supérieur. Notons que ces redéploiements n'ont été effectués qu'une seule fois pour le budget 1996, après la crise étudiante de novembre 1995 avec un transfert de

---

supérieur à la traîne », *C'est possible, voilà comment*, L'Institut de l'entreprise, Robert Laffont, 2007.

18. Cela a été esquissé, par exemple, lors d'une journée du CERC, sur Éducation et Redistribution. Et quand a été décidé, en juin 2000, le plan pluriannuel de recrutement, il a fallu convaincre le ministre que l'effort prioritaire n'était pas à faire uniquement sur le second degré mais aussi sur le supérieur et le primaire, à une époque où il fallait se réconcilier avec le principal syndicat du second degré.

19. On peut s'interroger, compte tenu de la composition sociale des CPGE, de leur gratuité ou de celle des manuels scolaires en région, quelles que soient les ressources des familles.

20. Telle est la position de la conférence des présidents d'université, adoptée en mars 2007 ; la dernière hausse significative des droits d'inscription avec différenciation suivant les niveaux a été réalisée en 1991, après la signature du plan social étudiant.

21. Les aides fiscales – majoration du quotient familial pour les enfants étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents, réduction d'impôt pour frais de scolarité des enfants poursuivant des études supérieures – représentent 1 235 millions d'euros contre 1 332 pour les bourses d'enseignement supérieur. Cf. « Références statistiques sur les enseignements supérieurs », *La Formation et la Recherche*, 2007, p. 323.

4 000 emplois – soit environ 0,5 % des emplois du scolaire contre 3 % des emplois du supérieur.

### *La recherche d'économies n'est pas impossible*

Compte tenu des compétences décentralisées – fonctionnement, équipement, IATOS – le budget de l'enseignement scolaire est à plus de 95 % un budget de personnel, et même de personnel enseignant. Les économies, si elles s'avèrent nécessaires, n'épargneront pas ce qui est le cœur de la ressource humaine. C'est souvent le contraire qui a été fait; les économies ont porté sur des points marginaux mais servant de variables d'ajustement en cas de régulation budgétaire. C'est le cas de la formation continue des enseignants, véritable parent pauvre du budget de l'Éducation nationale et victime souvent de coupes budgétaires. C'est, de manière caricaturale, les frais de déplacement des personnels d'inspection alors que leur rôle dans l'évaluation des établissements et des personnels imposerait logiquement une présence plus forte des inspecteurs dans les établissements.

41

Dans un certain nombre de pays ayant adopté des réformes budgétaires de grande ampleur s'est instauré ce qu'on a appelé au Canada, en Finlande ou au Royaume-Uni une revue des programmes<sup>22</sup>, qui consiste à analyser de façon systématique la pertinence de l'ensemble des programmes afin de réduire le financement des programmes non prioritaires. C'est cette démarche que visent à reproduire en France les audits de modernisation, menés depuis la fin 2005 à l'initiative du ministre en charge du Budget et de la Réforme de l'État<sup>23</sup>. Elle est considérée par les parlementaires, « pères fondateurs de la LOLF », comme une deuxième étape de la LOLF.

Si l'on additionne les conclusions des audits de modernisation, les résultats des comparaisons internationales, voire les résultats de la recherche en éducation, des pistes d'économies sont possibles mais remettent en cause des traits caractéristiques de l'organisation et du fonctionnement du système éducatif français. Les exemples en sont nombreux.

Le redoublement massif est un trait caractéristique du système éducatif français, avec le taux le plus important des pays de l'OCDE (40 % des élèves de 15 ans ont redoublé en France contre 13 % pour la

22. Cf. Henri Guillaume, Guillaume Dureau et Franck Silvent, *Gestion publique, l'État et la performance*, Dalloz et Presses de Sciences Po, 2002.

23. La réunion sous un même ministre du budget et de la réforme de l'État est significative.

moyenne de l'OCDE). Les études menées par la DEPP, le Haut Conseil de l'évaluation de l'école comme par la recherche en éducation concluent de manière convergente au caractère inefficace et inéquitable du redoublement et à son coût, sans grand impact sur la politique éducative française<sup>24</sup>.

Le développement de la scolarisation à 2 ans, notamment pour les enfants de milieu social défavorisé, était un des objectifs de la loi de 1989. La plupart des études concluent à l'absence d'impact positif et durable d'une scolarisation à cet âge par rapport à la scolarisation à 3 ans<sup>25</sup>, dont l'impact est très positif. La scolarisation à 2 ans coûte près de 10 000 emplois.

42 Le nombre de matières au baccalauréat, la richesse des options, l'importance des enseignants devant des effectifs faibles<sup>26</sup>, sont des caractéristiques de notre enseignement en lycée et en lycée professionnel; et le volume horaire hebdomadaire des lycéens est un des plus importants, mais toute remise en cause de ces éléments est qualifiée de volonté d'imposer un lycée *light*. Cette richesse du lycée a été préservée, au moins implicitement, puisque dans le cadre de la globalisation des moyens entre collèges et lycées, la plupart des recteurs ont pendant longtemps privilégié le lycée au détriment du collège. Les rapports d'audit de modernisation<sup>27</sup> sur les examens, les grilles horaires des lycées, la carte des lycées professionnels ont essayé de dégager des pistes d'économie. La LOLF pour le programme « Enseignement public du second degré » comporte des objectifs d'optimisation des moyens avec une vigilance à porter à la taille des structures, établissements et groupes d'élèves. La proportion de collèges et de lycées professionnels à faible effectif – moins de 200 élèves –, la part des enseignements devant des groupes de 10 élèves et moins ont vocation à être réduits, sans qu'aucune cible de réduction n'ait été affichée.

On n'arrivera cependant pas à une optimisation des moyens sans

---

24. Ces conclusions ont été reprises par le directeur adjoint de l'Éducation à l'OCDE, Bernard Hugonnier, pour qui le niveau inutilement élevé du redoublement ne prévient pas l'échec scolaire. On est ici dans une situation où les résultats de la recherche et des évaluations vont à l'encontre de l'opinion commune des enseignants, voire des familles ou même des ministres pour qui le redoublement est utile.

25. Cf. Jean-Paul Caille et Fabienne Rosenwald, « Les inégalités de réussite à l'école élémentaire », *Portrait social*, INSEE, 2006.

26. La part des enseignements devant des groupes et non devant la classe entière est de 45 % dans les lycées et 55 % dans les lycées professionnels.

27. Audits de modernisation consultables sur les sites du MINEFI et du ministère de l'Éducation nationale: <[www.education.gouv.fr](http://www.education.gouv.fr)>.

repenser profondément les modes d'exercice du métier d'enseignant. Des occasions ont été ratées; la revalorisation de 1989 était nécessaire et la carrière des enseignants, en particulier au début, n'est pas dans les plus attractives des pays développés. Mais, contrairement à ce qui a été prévu initialement, cette revalorisation a été accordée sans contrepartie et avec des options qui se sont révélées fâcheuses comme l'abandon de l'idée d'un corps de professeurs de collège. La seconde occasion manquée est de n'avoir pas utilisé la période de départs à la retraite massifs pour changer progressivement. Car la manière de définir les obligations des services des enseignants date de 1950 et comporte – pour un observateur non initié – quelques bizarreries: plus un enseignant est qualifié et moins son obligation de service est forte, même s'il effectue des tâches équivalentes à celle d'un collègue moins gradé; les enseignants peuvent toucher des heures supplémentaires-années, donc théoriques, qu'ils perçoivent même lorsqu'il n'y a plus d'enseignement devant les élèves, pour cause d'examen ou d'envoi des élèves en stage. Tous les enseignants touchent une indemnité de suivi ou d'orientation des élèves même s'ils jouent un rôle très faible dans le processus d'orientation. La polémique qui a cours sur le décret modifiant les obligations de service d'enseignement est symptomatique. La mesure prise par Gilles de Robien fait suite à un audit de modernisation sur les décharges statutaires des enseignants du second degré. Le rapport pointe l'importance des réductions de service – 6 % du potentiel enseignant –, l'absence de pertinence d'une partie des décharges et l'obsolescence d'une partie des motifs qui avaient conduit à ces décharges. Il propose de revenir sur celles qui ne sont plus justifiées par l'évolution du lycée et de rénover le système en accordant des contingents de décharges au service des projets des académies et des établissements. C'est ce rapport qui est partiellement mis en œuvre avec une économie d'emplois de 3 000 environ. Au-delà de ces aspects budgétaires, il transforme des décharges automatiques en décharges accordées en fonction de la politique et de la situation des académies et des établissements, donnant ainsi un levier d'action pédagogique aux recteurs et surtout aux chefs d'établissements, ce que rejettent les plus importants syndicats d'enseignants. Cet exemple et les prises de position des politiques qu'il a suscitées, aboutissant à l'abrogation du décret, montrent clairement les difficultés d'une remise à plat des conditions d'exercice du métier d'enseignant, remise à plat qui ne peut se limiter à des considérations budgétaires. Dans l'éducation, comme ailleurs, les choix budgétaires sont des choix politiques...

R É S U M É

---

*La France dépense plus que la moyenne des pays développés pour l'éducation, sans pour autant obtenir les meilleurs résultats. La répartition de son effort entre les différents ordres d'enseignement est totalement atypique. Elle privilégie l'enseignement secondaire, au détriment à la fois de l'enseignement primaire et de l'enseignement supérieur. Les contraintes qui pèsent durablement sur les finances publiques obligeront à faire des choix et l'effort supplémentaire dans l'enseignement supérieur devra s'accompagner d'une optimisation des dépenses pour l'enseignement scolaire.*

## 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.

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 inexistantes 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.*

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'efficacité 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 ?*

#### *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 livraient 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.*



## LA MACHINE À DIRE NON

J e ne pensais sincèrement pas que les choses étaient à ce point. Revisitant, deux décennies plus tard, les mêmes collègues, les mêmes lycées généraux ou technologiques, les mêmes établissements professionnels<sup>1</sup>, je m'attendais, certes, à constater une désyndicalisation des enseignants – dont on ne voit pas pourquoi ils n'accompagneraient pas les tendances fortes de la société française –, mais non une mutation aussi marquée.

61

Questionnant les jeunes professeurs fraîchement parachutés dans des collèges « difficiles », je supposais qu'ils allaient manifester quelque scepticisme à l'égard de la tradition syndicale, des slogans, des banderoles, des officines. Comme ailleurs. Effectivement, ils le manifestèrent. Mais avec une intensité que je n'avais nullement prévue. D'abord, leur désinvolture envers les enseignes et les professions de foi m'a paru entière. Cela venait au détour d'une phrase. « L'an dernier, j'ai décidé de demander ma mutation alors j'ai pris une carte... » J'intervenais : « Quelle carte ? De quel syndicat ? » Et mon interlocuteur, négligemment : « Aucune idée. Un syndicat. Il faut bien être défendu par quelqu'un en commission, on n'a pas le choix, vous connaissez le système... »

Passé encore. Après tout, le rapport utilitaire à « l'association ouvrière » n'a rien d'inconcevable et un syndicat, en principe, est aussi une société de services. Mais il y avait plus. Mes interviewés exprimaient autre chose : une sorte d'aversion, comme s'ils résistaient à une tentative de prise en mains peu avouable. « Les syndicats, me disaient-ils, nous abreuvent de leurs prospectus et de leurs brochures en deuxième année d'IUFM. Ils essaient de nous mettre le grappin dessus. »

---

1. Par convention, j'ai limité mon travail au second degré de l'enseignement public.

J'objectais que toute structure ou confédération a le droit de se faire connaître, de chercher à recruter. Du tac au tac, il m'était répondu que ces gens-là n'avancent pas moins masqués que les politiciens, qu'ils pratiquent constamment le double langage, et que mieux vaut s'en méfier.

Oui, c'est à ce point-là chez les jeunes. Et chez les « vieux », mes contemporains, la rupture est à peine moins spectaculaire.

## FEU LA FAMILLE

62 Voilà vingt ans – alors même que, dans le monde ouvrier, l'hémorragie des adhérents était déjà considérable –, il n'est pas excessif de dire que la vie intellectuelle et la vie sociale, en salle des professeurs, étaient amplement structurées, non seulement par les frontières fédérales ou confédérales, mais par les frontières de tendance. C'étaient « les années Savary ». La droite, chez les profs, rasait les murs, le SNALC<sup>2</sup> n'était pas même un groupuscule. La Société des agrégés pleurnichait dans l'indifférence générale. La vraie vie, la vraie bataille, c'était l'affrontement entre le courant UID<sup>3</sup>, lié aux socialistes et propriétaire du syndicat des instituteurs, et son rival Unité et Action, le point de rassemblement des communistes, progressivement maîtres du SNES. Les gauchistes s'entre-déchiraient au sein de la tendance École émancipée, et les pionniers d'une pédagogie concertée, les volontaires pour s'engager dans les « projets d'action éducative » initiés par le ministère, trouvaient refuge au SGEN<sup>4</sup> lié à la CFDT.

Une vie de famille, l'essentiel de la famille se trouvant à l'enseignement de la FEN, la Fédération de l'Éducation nationale. Une grande famille qui, comme toutes les grandes familles, comptait nombre de cadavres dans les placards, nombre de querelles recuites et de rancœurs imprescriptibles, ces haines étant un ciment aussi fort, aussi solide que l'héritage des anciens et les dispositions statutaires. Le choix de préserver l'unité, formulé par les enseignants en 1947, au moment de la scission entre la CGT et FO, s'il entretenait une guerre de tranchées interne, entretenait aussi un réel sentiment d'appartenance.

En ce temps-là, outre la sécurité sociale spécifique, on s'insérait presque naturellement dans un réseau dense qui allait de l'assurance-automobile

2. Syndicat national des lycées et collèges.

3. Unité, indépendance et démocratie.

4. Syndicat général de l'Éducation nationale.

au canapé à crédit, des campings réservés à la banque coopérative. Et cela formait un tout. Pour résister à la convoitise des « staliniens » et ne pas perdre le magot, les dirigeants socialistes s'abritaient derrière un solide rempart dont la pièce maîtresse était l'appartenance franc-maçonne, manière simple et pratique de contenir les infiltrés. Tandis que l'État finançait directement ou indirectement – sous forme de détachements – l'appareil syndical, le CCOMCEN<sup>5</sup>, fort de millions d'adhérents et d'une soixantaine d'associations, était à la fois le cœur et le poumon d'un organisme complexe qui paraissait robuste sinon éternel.

Il est mort, douloureusement, et vite. Sans doute, la MAIF, dans ses campagnes publicitaires, continue de s'afficher « assureur militant ». Et la MGEN – qui n'échappera pas aux difficultés ordinaires que connaissent tous les régimes fondés sur la répartition – est toujours opérationnelle. Mais le navire a perdu simultanément son armateur et son cap.

63

Jean-Claude Barbarant, qui fut le dernier secrétaire général du SNI, m'a confié très lucidement son analyse: « Les autres l'ont emporté, si l'on veut. Mais je dirai plutôt que nous nous sommes effondrés sous nous-mêmes. Nous avons défendu la continuité de la maternelle à la troisième, puis la continuité professionnelle de la maternelle à la terminale. Nous avons raison, je crois, mais les valeurs que nous portions étaient à l'exact opposé des valeurs montantes, de l'irrésistible ascension des savoirs livresques et disciplinaires, d'une société ivre de compétition où l'on proclame, à tous les étages, "Malheur aux vaincus!". Notre humanisme était enraciné dans une France rurale et populaire, il se battait pour l'idée laïque et y puisait sa première identité. Nous n'avons pas été capables de survivre, nous étions à côté de la plaque. En milieu urbain, autant dire partout, nous étions petit à petit grignotés. Nous tenions encore l'appareil mais la coque était vide...<sup>6</sup>. »

En décembre 1992, la FEN explose. Officiellement, c'est elle qui exclut le SNES. En fait, le SNES a gagné et la nouvelle fédération qui se construit, la FSU, domine, et de haut, sa rivale, l'UNSA. Tandis que le militantisme dégringole, tandis que les adhérents dûment encartés se font plus rares, tandis que s'estompent les clivages idéologiques, le SNES réussit toutefois à obtenir, lors des élections professionnelles, les suffrages d'un enseignant sur deux (mais le taux d'abstention est d'un tiers, et tend à croître). La famille se disperse. Et la mutation est radicale: on passe d'un syndicalisme adossé au politique à un syndicalisme de clientèle.

5. Comité de coordination des œuvres mutualistes et coopératives de l'Éducation nationale.

6. Rapporté dans *Tant qu'il y aura des élèves*, Seuil, 2004.

## CORPORATISME DÉCOMPLEXÉ

Car la victoire d'Unité et Action, l'ancienne tendance communiste de la FEN, n'est pas d'abord une victoire idéologique. La direction de ce courant a toujours su jouer, avant tout, la carte du corporatisme. D'ailleurs, les liens avec le Parti se sont distendus. Et le moteur de la scission, malgré les apparences, fut tout autre qu'une rivalité programmatique.

Les nouveaux leaders du syndicalisme enseignant ont remporté la victoire pour trois raisons.

La première est qu'ils surveillent farouchement la frontière entre le primaire et le secondaire. Le SNI a toujours plaidé pour une unification du monde enseignant, arguant qu'un pédagogue est un pédagogue – l'ultime succès de la FEN sera d'obtenir la mutation des « instituteurs » en « professeurs des écoles » avec une considérable amélioration de la formation initiale et du salaire correspondant. Le SNES, au contraire, a toujours su tirer parti de la singularité française qui veut que la « noblesse » du poste soit directement proportionnelle à l'âge de l'élève. Cela n'est jamais énoncé mais cela fonctionne ainsi, au vif étonnement de nos partenaires étrangers. Les « instits », quand ils plaidaient que la coupure entre primaire et collège était préjudiciable aux enfants – ce que confirment la plupart des travaux –, ont été soupçonnés d'expansionnisme, d'utiliser l'argument pédagogique comme un cheval de Troie vers les étages « supérieurs ».

La deuxième raison est que cette guerre territoriale a été présentée par le SNES comme un combat pour défendre la qualité de l'enseignement. Dans les années 1970, au moment où l'on a ouvert le collège à toute une classe d'âge, nombre de maîtres, notamment d'instituteurs, ont été recrutés hâtivement sans véritable formation adéquate, et bombardés professeurs de manière pour le moins bricolée. Le SNI a appuyé le mouvement, et le bataillon des PEGC<sup>7</sup> a permis au courant UID de marquer des points dans le second degré. La riposte a été à la hauteur de l'offensive. Le SNES s'est battu comme à Stalingrad, couloir après couloir, casier après casier, afin de contenir les intrus. Il est parfaitement exact que, du point de vue académique, le bagage de ces derniers était trop léger – en 1985, on pouvait estimer qu'un professeur sur deux n'avait jamais atteint le niveau de la licence. Mais il est non moins exact que l'argument de la qualité cachait d'abord une querelle électorale.

7. Professeurs d'enseignement général de collège.

La troisième raison du succès du SNES est un corporatisme de plus en plus décomplexé. Hier, ce corporatisme s'habillait d'oripeaux divers et variés. Avec la FSU, il s'est déployé sans vergogne. Officiellement, la fédération reste de gauche, partisane d'une école démocratique, d'un collège ouvert, d'une politique désireuse de tirer vers le haut les élèves les plus faibles. Mais, au pied du mur, les mêmes syndicalistes sont incapables d'entamer leurs habitudes pour s'adapter aux exigences de pareille ambition. Un épisode extrêmement significatif, qui annonçait la suite, s'est déroulé au moment de la « revalorisation » octroyée par Lionel Jospin. Les dirigeants de la FEN ont expliqué à ce dernier que l'effort financier consenti en faveur des enseignants étant spectaculaire, c'était l'occasion ou jamais de le troquer contre une réforme majeure et favorable aux élèves : la modification de l'obligation de service en sorte que les professeurs soient plus présents dans les établissements. Avec la dernière énergie, le SNES s'y est opposé et Jospin lui a cédé. Depuis, chaque fois qu'il est question de repenser le mode d'intervention des maîtres sur le lieu d'exercice, le syndicat ne manque pas de substituer au débat une vaine polémique sur l'ardeur au travail des professeurs français...

65

## LA FORCE DES FAIBLES

Le SNES a toujours été corporatiste (nettement plus que le SNUipp<sup>8</sup>, également affilié à la FSU), mais la pente s'est encore accentuée. Et s'accroîtra. Son effritement militant en est la cause. Le score qu'il obtient aux élections professionnelles est suffisamment élevé pour qu'il se déclare représentatif. Mais ses troupes militantes sont trop maigres pour animer un réel débat, assurer une réelle vitalité intellectuelle dans les établissements. J'ai pu m'en rendre compte, sur le terrain, lors des grèves qui ont accompagné la réforme Fillon des retraites ou fustigé les projets de Luc Ferry. Dans les assemblées générales, les porte-parole de la FSU étaient amplement débordés par les altermondialistes qui ont fait leur nid au syndicat SUD ou par les trotskistes qui se sont emparés de FO. Sur la défensive, ils paraissaient à la merci d'un retournement de salle, d'un effet de manche, d'une bouffée de populisme.

Un syndicalisme fort peut s'offrir le luxe d'être innovant, de déranger ses fidèles. Mais, même dans le monde enseignant, le syndicalisme a

8. Syndicat national unitaire des instituteurs professeurs du primaire.

perdu l'essentiel de sa tonicité, et il se trouve désormais à la remorque de l'opinion, à la remorque de ses électeurs. Le double langage des responsables en est la meilleure illustration. En privé, loin des micros, ils se montrent ouverts à tout, conscients que les choses ne sauraient perdurer. Mais dès que vous les interrogez sur le discours public qu'ils tiendront, ils assurent que « les collègues » ne pourraient supporter un message iconoclaste ou, plus simplement, moins routinier. Que veulent-ils donc, « les collègues » ? Le statu quo. Il n'est pas excessif de dire que, depuis quelques années, l'appareil syndical dominant, à l'Éducation nationale, n'est rien d'autre qu'une sorte de gardien obsessionnel et méticuleux du statu quo, réagissant de manière pavlovienne à toute suggestion perturbatrice, voire à l'éventualité de cette suggestion.

66 Hier le syndicalisme enseignant se partageait entre « progressistes » et conservateurs. Aujourd'hui, il se partage entre conservateurs et réactionnaires. Il est significatif, par exemple, que le SNES ait commandé une enquête pour savoir où en étaient ses adhérents et sympathisants sur la question du collègue unique. Réponse : deux sur trois semblaient désireux de s'en émanciper. Officiellement, les motions de congrès proclament un attachement rituel au collège démocratique. Mais concrètement, toute mesure qui risquerait de bousculer si peu que ce soit les coutumes enseignantes est illico stigmatisée, combattue, écartée. L'effet d'annonce demeure, l'honneur est – presque – sauf. Mais, sur le terrain, la concertation entre les maîtres n'a pas progressé d'un pouce, les désastreuses procédures d'orientation n'ont pas été révisées, la formation n'a pas été mise à jour, le carcan des disciplines n'a pas été desserré, le mode de nomination et d'évolution dans la carrière est plus que jamais verrouillé. Et l'hypothèse d'une bivalence des maîtres de collège – ce que pratiquent avec bonheur tous les pays comparables – suscite des cris d'orfraie.

Comme l'institution elle-même, les syndicalistes majoritaires se sont installés dans ce que François Dubet et Marie Duru-Bellat ont baptisé « l'hypocrisie scolaire ». On fait comme si. Comme si l'école était juste. Comme si elle était homogène, offrant à tous la possibilité de progresser. Comme si les maîtres étaient les meilleurs garants de tant d'équité républicaine. Comme si les filles n'étaient pas orientées à la baisse. Comme si les filières se valaient. Comme si les établissements dits d'excellence, ceux qui choisissent leurs élèves, n'étaient pas une enclave privée à l'intérieur du système public. Comme si les classes préparatoires aux grandes écoles n'étaient pas devenues un refuge contre la mixité sociale et la promiscuité avec les classes dangereuses. Ironiquement, les cadres du SNALC, qui, lui, ne s'embarrasse pas de précautions

oratoires et concède volontiers qu'il prône une méritocratie, affirment que leurs rivaux finiront par les déborder sur leur droite.

## FONDS DE COMMERCE

Suradministrée et sous-encadrée, l'Éducation nationale a coutume de pratiquer avec les partenaires sociaux une véritable cogestion. Dans les années 1960 ou 1970, quand on s'est assigné l'ambition téméraire d'enfourner l'ensemble d'une classe d'âge dans un moule jusque-là conçu pour une élite, cette cogestion présentait maints avantages dans la mesure où les syndicalistes s'associaient à un effort collectif, demandaient à leurs adhérents de retrousser leurs manches, de fonctionner avec des classes terriblement chargées, d'accepter une part considérable d'improvisation. Sans la FEN, le passage au collège unique – unique à l'entrée car, à la sortie, c'était une autre histoire – n'aurait guère pu être envisagé. 67  
À présent, la cogestion reste à l'œuvre mais le projet fait défaut.

Ce qui reste à l'œuvre, c'est le souci syndical de persévérer dans l'être. De manière tatillonne, pour le moins, les cogestionnaires syndicaux s'emploient à poursuivre ce qui est devenu l'objectif principal: ne pas perdre leur fonds de commerce. Et leur fonds de commerce, c'est ce qui oblige les enseignants, notamment les jeunes enseignants, à passer par eux pour toute évolution de carrière. Qu'importe que ladite carrière soit planifiée en dépit du bon sens.

À force d'aberrations empilées et de petits calculs devenus grands, nous sommes parvenus, sous la pression syndicale, à un mode de gestion des carrières dont le cynisme est confondant: on va du froid vers le chaud, du Nord vers le Sud, de la périphérie vers le centre, du périlleux vers le douillet. On nomme les débutants à l'aveuglette, on les parachute sans les préparer à l'atterrissage et sans s'assurer que la nature de la mission convient à leurs qualités et à leurs ressources. On malmène les jeunes et l'on dorlote les vieux. L'unité de compte, la récompense des ans, c'est le confort. Semblable ignorance – le mot est faible – de ce qu'on nommerait ailleurs la plus élémentaire gestion des ressources humaines serait peut-être compréhensible, à défaut d'être admissible, si elle était le produit d'un désordre non maîtrisé. Mais il n'en est rien. Elle est le produit d'un ordre savamment planifié.

La vulgate syndicale dominante, qui sous-tend cet ordre, obéit à deux impératifs. Premièrement, les fonctionnaires sont interchangeables et n'importe qui est susceptible de remplacer n'importe qui n'importe où. Noble postulat qui ne présente qu'un inconvénient: le

réel se dérobe, rien de tout cela n'est vrai. Quand le recteur de Créteil – alors Christian Forestier, homme de gauche – a proposé à des jeunes professeurs de se porter volontaires pour des postes particuliers dans des collèges difficiles, en leur garantissant une formation appropriée, un mode de nomination leur permettant de venir avec leurs proches ou leurs amis, enfin un encadrement pédagogique et administratif, la levée de boucliers syndicaux a été prompte – car ces « postes à profil » inauguraient une autre logique. L'expérience fut concluante. Elle n'a pas été reconduite car le fonds de commerce risquait d'en souffrir.

68 Deuxième impératif: l'universitaire ne saurait être évalué, il vaut ce qu'il vaut par origine et par destination, il est qualifié par le concours initial – l'unique évaluation, ensuite, consistant à recommencer devant un inspecteur, tous les cinq ou six ans, la leçon du CAPES, leçon dont l'enseignant a déjà montré qu'il savait la donner. Seul compte le savoir académique, le savoir d'expérience est récusé. En conséquence, le monde enseignant est un monde *grosso modo* dépourvu de sanctions – négatives mais aussi positives. L'exemple le plus caricatural est la dérisoire note administrative ébauchée par le chef d'établissement mais ensuite passée à la moulinette de commissions paritaires qui la corrigent jusqu'à ce qu'elle corresponde au barème convenu. C'est grotesque, personne n'est dupe, c'est tellement infantile que nul n'oserait proposer pareille mécanique à un élève de collègue. Mais c'est un fonds de commerce.

Ce faisant, les syndicalistes majoritaires jouent paradoxalement contre les intérêts de leurs mandants. Car la défense du statut libéral du fonctionnaire de l'Éducation nationale est fort ambiguë. De loin, le professeur qui « règne » sur sa classe sans contrôle, sans chef, sans même le regard de ses pairs, paraît un monarque intouchable et envié. Mais les classes, depuis la démocratisation, sont loin d'être homogènes, et très souvent, le roi est nu. Son splendide isolement se retourne contre lui. Faute de culture professionnelle partagée et d'instruments d'évaluation fiables, il souffre et s'angoisse, il sombre dans un abîme d'insatisfaction, de doute, de frustrations. Le fameux « malaise » enseignant a pour cause principale l'absence de culture professionnelle. Et le syndicalisme y est pour beaucoup. Il est amplement responsable d'un système où le dispositif sécurisant est finalement source d'insécurité.

#### CONFLIT D'INTÉRÊTS

Voici l'étau, voici la contradiction majeure. Hier, les syndicats majoritaires divergeaient sur maints dossiers mais s'accordaient sur un choix

politique: la démocratisation de l'école, le collège unique. Aujourd'hui, le maintien de cette ambition et les réformes qu'elle suppose sont contradictoires avec la préservation du fonds de commerce syndical. Notre pays, parmi les nations développées, est un des cinq pays qui investissent le plus d'argent dans l'école, dans l'éducation – mais les performances restent moyennes, en deçà du budget consenti. Pour améliorer l'école, il faudrait assurément travailler autrement, orienter autrement, évaluer autrement, enseigner autrement, former autrement, etc. Pour rendre l'école plus juste, pour ne plus avoir le bac des riches et celui des autres, pour ne plus constater que les élèves « en retard », les redoublants à répétition sont chroniquement les plus pauvres, il faudrait assurément changer en profondeur.

Mais la préservation du fonds de commerce syndical est incompatible avec un tel chambardement. Et voici l'officine « de gauche » prise à son propre piège. Elle dit ce qu'elle ne fait pas, elle fait ce qu'elle ne dit pas, elle accepte la posture de l'imposteur. Et, pour s'exonérer de tout cela, elle continue, d'une voix éraillée à force d'être gémissante, à répéter que les moyens lui sont odieusement comptés.

69

Depuis la Libération, le monde enseignant, par le truchement de ses représentants, tenait à l'opinion un discours simple et convaincant: ce qui est bon pour nous est bon pour vous, bon pour vos enfants, bon pour la France. Et c'était vrai, peu ou prou. Mais ce ne l'est plus. L'indigence idéologique de la gauche enseignante, son déni du réel, son refus d'examiner les travaux des chercheurs, de s'emparer des comparatifs internationaux, d'observer les expériences des pays analogues, bref son refus obstiné de penser et d'agir, si ce n'est pour freiner et différer l'action, ne sont plus supportables par les usagers du service public. Il est significatif que, pour la première fois, au cours des cinq dernières années, des enseignants grévistes ont menacé de mettre en péril les examens, ou de priver les élèves du bénéfice d'une année. C'est totalement nouveau dans cette culture syndicale. C'est l'aveu d'une banalisation inquiétante: tout agent d'un service public dispose d'un pouvoir de nuisance considérable, et est tenté, à l'image des camionneurs sur les routes, d'en abuser. Les leaders enseignants ont traditionnellement résisté à cette tentation, mais ils sont de plus en plus débordés.

C'est l'aveu que, désormais, les intérêts des élèves et ceux des professeurs ne sont plus concordants – si la revendication des professeurs continue d'être le maintien opiniâtre du statu quo.

Comment sortir de là? Par l'épreuve de force? Trouvera-t-on, en France, une Margaret Thatcher pour rompre le blocus et mettre au

jour par l'affrontement ce qui n'a pu être négocié par la raison ? Rien n'est moins sûr. Le mode de gestion et de cogestion de l'Éducation nationale est ainsi conçu que rien n'est possible sans l'adhésion des professionnels. Il faut être Gilles de Robien pour s'imaginer qu'un décret du prince vaut changement des choses. Les maîtres du primaire n'ont, malheureusement, pas voulu appliquer la politique des cycles – libérant l'enfant de l'obligation de maîtriser telle compétence à tel instant précis – et elle n'a pas été appliquée. Les maîtres du secondaire ont, eux, bien voulu tirer vers le baccalauréat, à l'orée des années 1990, une proportion inédite de lycéens, et cela s'est fait. La réalité est aux mains des professionnels et l'efficacité repose sur leur vertu.

70 Si le syndicalisme enseignant majoritaire continue de se montrer inapte à l'*aggiornamento*, les conséquences seront doubles. D'abord, une révision à la baisse de nos ambitions démocratiques. Ensuite, une perte de l'identité collective des enseignants eux-mêmes. On peut se moquer des séminaires laïcs qu'étaient les écoles normales, des salons CAMIF ou des slogans rituels. Du moins avaient-ils la vertu de susciter un sentiment d'appartenance. L'invraisemblable accumulation des statuts, l'incroyable disparité des conditions d'exercice, ajoutées aux fractures générationnelles, risquent de faire en sorte que le « corps », le « mammoth », la fameuse « armée rouge » des années 1960 ou 1970, perde ses valeurs communes, sa cartographie de base, bref, sa cohérence. Le phénomène est déjà à l'œuvre, il va s'aggravant.

Je ne pense nullement que les jeunes professeurs sont dépourvus de sens civique ou de passion professionnelle. J'observe qu'ils sont plus enclins que leurs devanciers à prendre les élèves comme ils sont. Et je porte un regard plutôt admiratif sur le travail qu'ils accomplissent en pays de mission. Mais une chose est sûre : les vieilles outres n'accueilleront pas ce vin-là sans éclater. D'ici peu, il va falloir renouveler 40 % des effectifs. C'est l'occasion ou jamais de renouveler le syndicalisme. Ce qui n'est vraiment pas gagné d'avance dans un pays où la gauche, avant de porter l'intérêt général, se conduit en parti des statutaires.

Nul doute que la manière dont Nicolas Sarkozy souffle le chaud et le froid et surtout la consigne donnée par Xavier Darcos de procéder à des coupes claires offrira à la FSU un excellent terrain de jeu.

R É S U M É

---

*Le syndicalisme majoritaire, dans l'enseignement secondaire public, est devenu une machine à dire non. Affaibli, il court après ses électeurs et fait de la défense du statut son principal produit d'appel. En contradiction avec lui-même, il refuse l'aggiornamento nécessaire pour démocratiser l'école. Et ne représente plus que les couches vieillissantes, sur le départ, des actuels professeurs.*



## Y A-T-IL UN PILOTE DANS L'ÉTABLISSEMENT ?

Y a-t-il un pilote dans l'établissement ? Pourquoi se poser cette question ?

73

Ce qui est sûr, c'est qu'il y a des chefs dans les établissements scolaires ; ils portent même des titres qui valorisent leur fonction : *primus inter pares*, le principal de collège. Au lycée, le proviseur est à la fois celui qui « pourvoit à » et qui « voit devant » !

Cette question qui nous est posée n'est pourtant pas saugrenue : combien d'enseignants attendent d'un bon chef qu'il se cantonne à des tâches bien précises : assurer la sécurité des biens et des personnes, représenter un principe solide de l'autorité devant les élèves récalcitrants, produire de bons emplois du temps, obtenir le maximum de moyens en personnels et en matériel... Bref, s'occuper de tout, sauf de ce qui fait l'essentiel de la vie d'un établissement : la pédagogie et l'enseignement.

J'interprète donc cette question de la façon suivante : « Y a-t-il un pilotage pédagogique dans l'établissement ? Est-il nécessaire ? Si oui, le chef d'établissement peut-il jouer ce rôle ? Peut-il le jouer seul ? De quels moyens dispose-t-il ? »

Pour répondre à ces quelques questions, nous interrogerons d'abord le contexte dans lequel évolue l'école d'aujourd'hui. Nous évoquerons ensuite quelques pratiques ou outils qui peuvent favoriser ce type de pilotage, dont nous essaierons de montrer la spécificité.

### LES CARACTÉRISTIQUES DU PILOTAGE PÉDAGOGIQUE DANS LE CONTEXTE ACTUEL

Si n'importe quel manager doit faire preuve de pédagogie pour que l'entreprise atteigne ses objectifs, le chef d'établissement scolaire travaille

dans une entreprise de formation des enfants, lesquels sont encadrés par des pédagogues. La pédagogie est donc le cœur de l'activité de l'établissement scolaire et son importance est rendue plus grande à cause de l'évolution du contexte.

*La diversité des missions des établissements  
et des publics accueillis*

74 La forte demande de tout le corps social d'une élévation du niveau de formation pour tous et du prolongement de la durée de la scolarité aboutit à ce que la totalité d'une classe d'âge accède désormais au lycée – général, technologique ou professionnel –, au-delà de l'école fondamentale constituée par l'école et le collège. Cet accueil de nouveaux publics, étrangers par leur origine à la culture scolaire traditionnelle, impose aux établissements la mise en œuvre de dispositifs, de stratégies diversifiées pour faire réussir le plus grand nombre. Il n'est plus possible d'enseigner partout de la même façon pour atteindre des objectifs communs à tous. La réussite du pari de la démocratisation, cheval de bataille de tous les gouvernants depuis plus de trente ans, interpelle donc l'inventivité pédagogique dans chaque établissement et des modalités d'organisation qui permettent la prise en charge la plus individualisée possible des élèves.

À la complexité due à la diversité des publics, s'ajoute celle de la diversité des missions du système éducatif. Il est fini le temps où chaque ordre d'enseignement avait une mission spécifique: à l'école élémentaire la mission nationale d'instituer la nation, de créer la cohésion sociale; à l'enseignement secondaire et à l'université la mission culturelle de faire entrer les enfants dans la culture, à l'enseignement technologique et professionnel la mission économique de la formation professionnelle et de l'insertion sociale et professionnelle.

Aujourd'hui tous les ordres d'enseignement, de l'école élémentaire à la fin du lycée doivent remplir simultanément leurs quatre missions de formation (préparation à la vie professionnelle et à l'insertion), d'éducation (appropriation de valeurs communes), d'instruction (appropriation de savoirs communs et de savoirs spécifiques) et de socialisation (apprentissage de la vie sociale, initiation aux règles de la vie démocratique).

La mise en œuvre simultanée de ces missions ne passe pas seulement par des programmes et implique des choix pédagogiques à l'intérieur de la classe. Par exemple, la mission de formation à l'école élémentaire pourra en partie consister en la formation à la prise de décision, à

l'occasion de situations d'apprentissage dans des séquences de mathématiques ou de français. On ne parlera pas alors de préparation à l'orientation, mais on mettra l'élève en situation de prendre ultérieurement des décisions raisonnées dans ce domaine.

Elle implique des choix de dispositifs ou de stratégies à l'intérieur aussi des établissements. Ainsi, d'un établissement à l'autre, l'apprentissage de la démocratie représentative pourra être organisé de façon très différente: ici, par exemple, le Conseil de la vie lycéenne sera réuni à la veille de chaque Conseil d'administration pour examiner les points qui y seront traités; là, le Conseil de la vie lycéenne organisera sa réflexion en lien avec l'Assemblée générale des délégués; il pourra solliciter, par le biais des heures de vie de classe, l'ensemble des élèves du lycée.

#### LA DÉCENTRALISATION FONCTIONNELLE ET LA DÉCONCENTRATION

75

Depuis les lois de décentralisation de 1985, les établissements du second degré sont devenus des « établissements publics locaux d'enseignement » (EPLÉ).

Ces lois confèrent aux établissements une autonomie dans le domaine pédagogique en particulier, c'est-à-dire des marges de manœuvre dans un cadre national.

Elles tombent à pic dans le contexte de massification, de démocratisation et de diversification des missions de l'école que nous venons de présenter.

Elles prennent acte de la complexité du monde contemporain, de l'incapacité de l'État à traiter uniformément tous les problèmes de la vie des établissements scolaires. Elles sont aussi un acte de foi dans la capacité des acteurs à réaliser au mieux les missions qui leur sont fixées par l'État.

Les premières lois de 1985, qui définissaient les compétences partagées de l'État, des collectivités territoriales et des établissements scolaires, ont été complétées en 2003 par un deuxième train de mesures. Celle qui a suscité le plus de remous a concerné le transfert des personnels techniciens et ouvriers du cadre national dans le cadre territorial – conseils généraux ou régions.

Cette mesure est très significative de la volonté publique de donner aux collectivités territoriales la responsabilité pleine et entière du « gîte et du couvert » et de laisser à l'État et aux établissements la responsabilité pour les uns des programmes, pour les autres de la pédagogie.

La frustration des collectivités territoriales de ne pas avoir droit de regard sur le contenu et de ne s'intéresser qu'à l'emballage est déjà manifeste et quelque peu naturelle... Sans jouer les devins, on peut imaginer que, dans un avenir proche, elles souhaiteront que soient définis les domaines de l'éducation où elles pourront intervenir. L'établissement et son chef seront alors plus proches des décideurs que lorsqu'ils avaient affaire à l'État. Ils deviendront davantage des interlocuteurs directs et devront encore plus jouer leur rôle de « chefs d'orchestre » de la pédagogie « capables de formuler des propositions originales par rapport au contexte de leur établissement ». En tant que représentants de l'État, de par les pouvoirs que leur ont conférés les mesures de déconcentration qui ont accompagné les lois de décentralisation, ils seront les garants d'un service public national d'éducation, face aux éventuelles pressions locales.

76

*L'histoire de l'autonomie et  
les impératifs sociologiques adressés aux EPLE*

Les marges de liberté que confèrent aux établissements les lois de décentralisation sont aussi encadrées par les impératifs de la société dont les injonctions ministérielles ne sont souvent que l'écho.

Ainsi, face à l'échec du collège unique, dès l'époque d'Alain Savary, s'impose pour les établissements la mission de promouvoir l'égalité des chances par un réajustement de l'idéal républicain. C'est pourquoi, dès cette époque, est sollicitée la créativité des équipes et émerge la culture de socialisation des élèves par le biais par exemple du tutorat. La mise en œuvre de pédagogies nouvelles est vivement encouragée.

Il s'agit en fait – en réaction contre le collège unique – d'atteindre l'égalité par la diversité des établissements. Le projet d'établissement est l'outil essentiel de l'expression de la démarche spécifique de chaque établissement. Le rôle de chef d'orchestre de la pédagogie dévolu au chef d'établissement est ainsi renforcé.

Les établissements sont aussi sollicités par la logique gestionnaire, complémentaire de la logique de l'égalité des chances : il s'agit de rendre les établissements plus efficaces par une gestion plus saine. Cette logique répond à une demande sociale forte : les parents et les collectivités territoriales souhaitent que des comptes leur soient rendus. Dans un établissement où les équipes ne sont pas choisies par le chef d'établissement, mais sur les critères traditionnels des opérations de mutation, le chef d'établissement devra faire preuve de beaucoup d'habiletés pour créer cette nouvelle culture de l'efficacité.

Enfin, une dernière logique émerge depuis une quinzaine d'années :

la logique du contrat. Il s'agit de répondre aux demandes diversifiées des jeunes et des familles par la négociation. C'est dans cette logique que sont créés des espaces de parole pour les élèves. Le chef d'établissement joue un rôle essentiel dans l'animation des espaces de parole – lieux de formation à la vie sociale – ou, *a minima*, il en est l'interlocuteur privilégié. La mise en place de la LOLF, qui impose de rendre compte des actions et des objectifs, contribuera au développement de cette culture de l'évaluation.

Ces trois logiques, apparues successivement, ne sont pas toujours convergentes ; elles existent pourtant simultanément et l'autonomie de l'établissement permet leur expression. Elles confèrent toutes les trois aux chefs d'établissement un rôle nouveau et important.

### *La disparition de la double tutelle*

En donnant aux collectivités territoriales la responsabilité du gîte et du couvert, on a contribué à transformer la double chaîne hiérarchique de l'institution scolaire : la chaîne pédagogique se déroulait de l'Inspection générale en passant par l'Inspection pédagogique régionale jusqu'aux enseignants. Au bout de la chaîne administrative, les chefs d'établissement représentaient leur hiérarchie, inspecteurs d'académie et recteurs, eux-mêmes représentants du ministère. Désormais tous les responsables administratifs sont des responsables administratifs, financiers et pédagogiques et les corps d'inspection sont invités à avoir un regard sur le fonctionnement de l'ensemble de l'établissement, au-delà de leur travail disciplinaire.

Cette transformation implique des modifications de positionnement, d'autres modes de pilotage – articulation projet d'académie / projet d'établissement par exemple –, d'autres modalités de diagnostic et d'évaluation.

Le chef d'établissement, représentant de l'État et exécutif de son conseil d'administration, occupe une place centrale dans cette nouvelle organisation.

### *Le temps des politiques et le temps de l'école*

« Chaque ministre vient avec sa réforme, efface celle de son prédécesseur... Il n'y a qu'à faire le dos rond... Rien ne change... »

Tel est le discours récurrent d'un grand nombre d'acteurs dans les établissements scolaires, y compris dans le corps des personnels de direction. Pourtant chacun sait bien que le système éducatif évolue et qu'il a été capable, en trente ans d'absorber un public nouveau nom-

breux et que les pratiques dans les établissements ont rapidement évolué. Chacun sait aussi, que, malgré quelques rares exceptions, les politiques, quelle que soit leur appartenance, « rament » tous dans le même sens de la démocratisation de l'école.

Mais, au quotidien, le sentiment permanent est celui de l'immobilité et de l'inutilité des impulsions ou des agitations ministérielles.

Et il est vrai que chaque ministre, incapable de proposer les réformes de fond qui s'imposeraient – modifications des statuts des personnels, organisation de l'année scolaire, horaires hebdomadaires des élèves, assistance à leur travail personnel... –, se contente souvent de petites mesures dont il donne à croire que les conséquences seront essentielles pour l'évolution du système éducatif. En bref, chaque ministre pratique une forme d'homéopathie pour traiter les difficultés du système éducatif : le plus souvent, il impose de nouveaux dispositifs (IDD, TPE, PPCP...) ou de nouvelles structures (CPPN, 4<sup>e</sup> technologique, 3<sup>e</sup> d'insertion, DP6...) dont la mise en place est insuffisamment (ECJS) ou pas du tout accompagnée (aide individualisée en français et en maths), qui exigent beaucoup de travail dans les établissements, si elles ne sont pas rapidement déviées, au sein des établissements, de leur mission originale ou abandonnées par le ministère suivant pour être éventuellement remplacées par d'autres.

Or les réformes ont besoin de temps pour être mises en place, adaptées, appropriées par les acteurs, évaluées et le temps de la réforme ne correspond pas au temps de vie d'un ministre, ni même à la durée d'une législature.

Le chef d'établissement doit jouer un rôle important d'accompagnateur, de régulateur pour que ces réformes multiples soient réellement mises en place : il est celui qui en cours de route redit leur sens dans l'évolution générale du système.

Bref, il est celui qui tente de concilier le temps des politiques et le temps de l'école.

### *La crise de l'autorité*

L'établissement scolaire n'échappe pas au phénomène général de l'affaiblissement des institutions : l'autorité – celle du chef d'établissement en particulier – ne s'impose plus d'elle-même. Elle est pourtant très sollicitée, aussi bien par les élèves que par les personnels qui – en particulier en période de crise – font appel au chef d'établissement comme garant de l'ordre et qui se plaignent de son inefficacité s'il ne fait pas preuve de suffisamment de diligence dans sa réaction.

Le problème de l'autorité est probablement plus difficile à l'école que dans les autres institutions pour deux raisons : il ne va pas de soi, pour le chef d'établissement, d'exercer son autorité dans le cœur de l'activité de l'établissement, à savoir la pédagogie. Par ailleurs, l'école est souvent vécue comme créatrice d'inégalités et génère donc un climat de violence et de révolte.

La nature de l'autorité dans un établissement est aussi très spécifique, elle vise à créer les conditions pour que s'exprime tout le possible de ceux qui y sont soumis.

Dans un tel contexte, le chef d'établissement ne pourra, encore moins qu'ailleurs, exercer une autorité solitaire. Même s'il sait qu'il est personnellement « attendu » comme restaurateur de l'autorité dans des situations d'urgence par l'ensemble de la communauté scolaire, même s'il doit jouer un rôle spécifique à certains moments de l'année scolaire ou par rapport à des personnels en difficulté, le plus souvent son rôle consiste à partager l'autorité, à donner de l'autorité par exemple aux professeurs principaux, aux coordinateurs de discipline, à chaque professeur dans sa classe.

79

### *D'une organisation « ubuienne » de l'établissement à un mode de pilotage partagé*

Toutes les évolutions évoquées ci-dessus traduisent l'entrée des établissements scolaires dans le monde de la complexité : complexité des publics, des missions, des attentes sociales...

L'organisation traditionnelle de l'établissement scolaire ne permet pas de traiter cette complexité. Son organisation à la morphologie du personnage de Jarry : une tête minuscule – le chef d'établissement – et juste dessous, un immense corps d'un seul bloc – les enseignants –, auquel il faut ajouter quelques éléments qui correspondent à ce que Mintzberg, dans son modèle interactionniste, appelle la technostucture – chef de travaux, intendant... – ou les supports logistiques – infirmières, documentalistes, surveillants... Ce qui caractérise cette organisation, c'est l'absence de ligne hiérarchique entre le sommet stratégique (le chef d'établissement) et le centre opérationnel (les enseignants) et aussi l'absence d'expertise pédagogique.

Et comme, dans l'organisation traditionnelle du système éducatif, existent deux lignes hiérarchiques distinctes, on ne sait plus trop où est le pouvoir : le chef d'établissement devrait décider, mais en réalité ce sont les enseignants qui disposent d'une grande liberté pédagogique et qui détiennent le pouvoir.

Il est aisé de comprendre que ce mode de fonctionnement ne favorise pas l'émergence d'une politique commune, la mise en place de stratégies, de dispositifs spécifiques pour faire réussir le plus grand nombre d'élèves.

80 C'est pourquoi, inévitablement, l'organisation de l'établissement évolue, en particulier par la mise en place de lignes hiérarchiques et fonctionnelles: c'est ce que nous sommes convenus d'appeler le pilotage partagé. Cette organisation se caractérise par la création d'instances multiples qui réunissent acteurs, usagers et représentants des tutelles ou de l'environnement. Ces instances sont imposées par le ministère ou créées à l'initiative de chaque établissement en fonction de sa spécificité. Elle se caractérise aussi par la création de rôles et de missions, soit à l'initiative du ministère – les professeurs principaux, les responsables de labo...–, soit sur décision de l'établissement – chefs de projet, coordinateurs de discipline... Ces instances et ces missions sont le plus souvent décrites dans le projet de chaque établissement et le chef d'établissement anime le plus souvent les instances, encadre les personnels titulaires de missions et de rôles...

Cette nouvelle organisation, dont la finalité est toujours la réussite du plus grand nombre, contribue à abolir la frontière entre les domaines administratif et pédagogique et permet aussi de réduire la résistance au management éducatif et pédagogique. Dans une organisation traditionnelle, la position hiérarchique du chef d'établissement est vécue comme essentielle et l'administration est souvent perçue comme une entrave au libre exercice de l'action pédagogique. Dans une organisation qui favorise le pilotage partagé, chaque acteur est repéré davantage par sa fonction que par sa position hiérarchique et les tâches administratives sont davantage partagées. L'administration apparaît alors comme un outil au service de la pédagogie.

La liberté pédagogique des enseignants s'inscrit dans un projet commun et peut alors apparaître comme une richesse en termes d'inventivité, de créativité, de multiplication et de complémentarité des compétences... L'appel à des corps d'inspection ne correspond plus seulement à la nécessité de vérifier la conformité des pratiques de l'établissement aux exigences nationales et les corps d'inspection deviennent des corps d'audit extérieurs qui contribuent au diagnostic indispensable pour que soient mieux repérés et mieux résolus les problèmes auquel l'État est confronté.

## QUELQUES PISTES POUR UN VÉRITABLE PILOTAGE DES ÉTABLISSEMENTS

Le contexte actuel impose donc un pilotage ferme de l'établissement; l'ensemble des personnels d'un établissement sont convaincus de l'importance d'un pilotage qui assure la paix sociale, l'ordre et la sécurité, l'image positive de l'établissement dans son environnement, une bonne organisation qui permette à chacun de faire au mieux son travail le plus confortablement possible. La première condition pour qu'un chef d'établissement puisse être accepté comme pilote pédagogique implique qu'il soit reconnu dans ses fonctions de « ministre » à la fois de l'intérieur et des affaires étrangères de l'établissement; que le pilotage de l'établissement soit spécifique, qu'il soit un pilotage pédagogique partagé si chacun le veut bien, à condition toutefois que le pilote ne pénètre pas trop dans la boîte noire que constitue la classe. Or, pour faire mieux réussir un plus grand nombre d'élèves, le pilote doit justement contribuer à l'évolution de ce qui se passe dans la classe, en particulier une évolution des savoirs professionnels qui fasse que chaque élève appréhende mieux les processus de construction des savoirs.

81

Tel est l'enjeu d'aujourd'hui: mieux piloter ce qui se passe dans la classe sans recourir à la contrainte, impossible et de toute façon inefficace.

Nous suggérons ici quatre pistes que nous avons pratiquées – il y en a d'autres! – pour progresser dans cette direction.

### *Le pilote pédagogique de première ligne*

Quels que soient ses talents, ses compétences pour assumer ses fonctions de chef d'orchestre, l'autorité du chef d'établissement en tant que pédagogue sera toujours contestée par ceux qui se frottent à la réalité quotidienne du contact avec les élèves. Il sera toujours soupçonné soit de ne pas connaître la réalité de ce que sont la classe ou les élèves s'il n'a pas été enseignant avant d'entrer dans les fonctions de personnel de direction, soit d'être distancé par une réalité qui n'est plus la même que celle qu'il a connue. Ces soupçons ne doivent pas être balayés d'un revers de main: il est incontestable qu'un bon pilotage des acteurs de la pédagogie nécessite une bonne pratique de ceux qui sont au centre de l'établissement, les élèves.

C'est pour ces deux raisons – reconnaissance de l'autorité pédagogique et capacité à comprendre le « terreau » sur lequel on travaille –

que le chef d'établissement doit trouver des occasions d'être un pédagogue au même titre que les enseignants, un pédagogue au sens étymologique du terme: il est quelqu'un qui « conduit les enfants ».

Le statut des personnels de direction ne prévoit pas en France qu'ils consacrent une part de leur temps de service à enseigner. C'est certainement dommage mais il faut faire avec cette réalité et trouver des occasions où ils exercent des activités de formation directement auprès des élèves. Il faut aussi définir les champs spécifiques de ces activités dans le cadre des missions qui sont assignées à l'école.

### *La formation à la démocratie représentative*

82

Les élèves siègent dans la plupart des instances – à l'exception des conseils d'équipes pédagogiques, du conseil pédagogique – mises en place dans l'établissement.

Ces instances répondent à deux objectifs: faire fonctionner l'établissement dans la perspective d'un pilotage partagé, le faire fonctionner à l'image de la société civile et faire de lui le lieu privilégié de l'apprentissage de la démocratie représentative.

Le chef d'établissement peut exercer ses fonctions de « pédagogue de première ligne » de trois façons:

Président de la plupart de ces instances, il est celui qui donne la parole à chacun, qui organise les débats; il a donc la responsabilité directe de la prise en compte de la parole des élèves. Il est celui qui favorise la formulation, qui impose l'écoute, qui régule et qui a le souci que chaque adulte siégeant dans ces instances prenne en compte, en permanence, le double statut de l'élève: élu et élève en formation à la fonction de délégué.

Les modalités de fonctionnement de ces instances, même si elles ont été instituées par la loi, doivent nécessairement être actualisées dans l'établissement: le chef d'établissement assume la responsabilité de la mise en place de ces modalités, des procédures, des protocoles. Il peut jouer par exemple un rôle moteur en proposant l'inscription dans le projet d'établissement d'une charte du conseil de classe, dans laquelle sont précisées les modalités de préparation et de bilan de cette instance, son déroulement, les rôles des acteurs et les règles déontologiques auxquelles ils sont soumis... Il a alors essentiellement le souci de la place de l'élève et du respect de son statut. Comme un enseignant qui prépare son cours, il « bricole » lui aussi procédures, processus, protocole.

La fonction de délégué ne s'improvise pas. Elle nécessite une formation qui est d'ailleurs instituée dès la loi d'orientation de juillet 1989.

La fonction d'élèves élus au conseil d'administration ou au conseil de la vie lycéenne, au FSE, à la maison des lycéens ou à l'association sportive nécessite aussi des formations spécifiques. Celles-ci peuvent être assurées par tous les membres de la communauté éducative. Le chef d'établissement joue bien sûr un rôle dans la sollicitation des personnels pour qu'ils participent à ces formations. Il nous semble important aussi que lui ou son adjoint assume directement l'une ou l'autre de ces formations. Il aura ainsi l'occasion de se retrouver « au front » comme les enseignants, qui apprécieront cette prise de risque. Il se donnera aussi l'occasion d'une rencontre directe avec les élèves.

### *Les rencontres avec les élèves*

La rencontre est une dimension essentielle de la pédagogie, dans toutes ses acceptions. Les élèves déplorent souvent le manque de contact avec les adultes. Or c'est souvent une rencontre personnalisée avec un adulte qui permet de faire le point et de s'affronter aux difficultés pour surmonter l'échec. L'institution impose quelques rencontres entre un adulte et un groupe d'élèves par le biais des heures de vie de classe. Les personnels de direction peuvent eux aussi créer des occasions de rencontres avec des élèves ou des groupes d'élèves.

83

Ces rencontres peuvent être instituées dans l'établissement : la rentrée scolaire peut être, pour le chef d'établissement, une bonne occasion de rencontrer les élèves. Une rentrée scolaire n'est pas un événement anodin, le chef d'établissement peut, par une rencontre avec un groupe de classes par exemple, signifier la solennité du moment et dire les enjeux de la vie au collège ou au lycée. D'autres rencontres, en particulier avec des classes, peuvent avoir lieu en cours d'année, à l'occasion d'événements de tous ordres – problèmes de discipline, vols, événement dramatique. L'intervention du chef d'établissement en présence du professeur de la classe permet de rappeler à la classe qu'elle vit dans une communauté, ces rencontres sont aussi souvent le rappel des règles de vie et le chef d'établissement apparaît alors comme le garant des valeurs.

Il ne suffit pas de mettre en place des actions, des dispositifs, des procédures pour traiter toutes les difficultés des élèves et la totalité des « échecs scolaires ».

Pour « sortir la tête hors de l'eau », beaucoup d'élèves ont besoin de rencontrer personnellement un adulte. Les établissements qui connaissent les taux d'échecs les plus faibles – non-passage en classe supérieure,

réussite à l'examen – sont probablement ceux dont les adultes ont le contact le plus rapproché avec les élèves en péril.

Les personnels de direction ont une place privilégiée pour ces rencontres : ils président les conseils de classe et peuvent convoquer à l'issue de ceux-ci les élèves repérés en difficulté. Ils sont souvent sollicités par les professeurs, principaux ou non, par les CPE, pour intervenir auprès d'élèves qui posent des problèmes qui apparaissaient insolubles à ceux qui y sont confrontés quotidiennement. Ils sont seuls habilités à prononcer des sanctions d'exclusion : il y a là aussi l'occasion d'une rencontre.

84 Toutes ces rencontres confèrent au chef d'établissement une autorité aux yeux de la communauté scolaire. Elles permettent aussi de donner le « ton » de la relation éducative dans l'établissement : le chef d'établissement peut être à la fois ferme et bienveillant, soucieux du respect des règles et du respect de l'élève en cause.

Sa place particulière peut permettre à l'élève de mieux se sentir reconnu en tant que personne, peut donner aux mots qu'il emploie un impact particulier.

Dans ces rencontres individuelles avec des élèves qui vivent souvent des situations difficiles et parfois apparemment inextricables, il peut assumer une des images du père dont l'élève a besoin. Ces rencontres peuvent être aussi pour lui des occasions concrètes de se sentir utile et efficace...

### *Un pilotage pédagogique partagé avec l'Inspection pédagogique*

Nous avons vu – dans l'analyse du contexte actuel dans lequel fonctionne un établissement scolaire – que la double hiérarchie pédagogique et administrative évoluait vers une interaction permanente entre les deux lignes. Nous avons vu aussi qu'un établissement complexe ne pouvait pas être organisé sans l'appui d'un audit externe. Cette fonction d'audit peut être réalisée par l'Inspection pédagogique régionale. Elle suppose un partenariat chef d'établissement / inspecteur.

Concrètement, un inspecteur pédagogique régional, ou mieux un groupe d'inspecteurs agissant de façon interdisciplinaire peuvent appuyer ou compléter l'action pédagogique du chef d'établissement dans les dimensions suivantes : dans leur rôle traditionnel d'inspecteurs, ils peuvent apporter une légitimité aux activités des acteurs et aussi à celle du chef d'établissement par leur expertise en termes de contrôle de conformité et de contrôle de la pertinence scientifique des actions conduites mais aussi par l'observation des élèves. Représentants de l'État, ils servent de lien entre l'établissement et l'État et

confortent la fonction du chef d'établissement représentant du ministre. Ils apparaissent ainsi, avec lui, les garants de la mise en œuvre de l'unité du service public.

Au niveau du territoire – le bassin par exemple – ils peuvent contribuer à la cohérence des actions conduites sur un même territoire, peuvent y jouer un rôle de conseil, peuvent impulser, servir de lien entre l'autorité départementale ou académique et le bassin.

Ils peuvent aussi – en particulier dans l'enseignement technologique et professionnel – participer à l'évolution de l'organisation dans l'établissement et de son offre de formation, dans le cadre par exemple de la préparation du Plan régional de développement des formations (PRDF) et dans la réflexion préalable inscrite dans la démarche de projet. Ils peuvent aussi participer au choix des équipements pédagogiques et agissent alors en tant qu'experts ou conseillers du chef d'établissement et du recteur. Ils peuvent, à l'intérieur de l'établissement, et en complémentarité avec le chef d'établissement, exercer une fonction éducative et politique et dynamiser le travail des équipes :

- en rencontrant celles-ci avec le chef d'établissement, à l'occasion par exemple d'inspections individuelles ;
- en impulsant, en conseillant, en accompagnant, en évaluant les dispositifs nouveaux d'enseignement : HVC, ECJS, TPE, PPCB, PFE, ID, DP3, DP6, etc. ;
- en diffusant et en capitalisant les innovations et les réalisations locales.

Ils peuvent enfin contribuer à la gestion des ressources locales pour optimiser le fonctionnement pédagogique de l'établissement, en participant par exemple à la nomination de postes sur profil, en cherchant avec le chef d'établissement des solutions pour aider les personnels en difficulté.

Ainsi, au service de la pédagogie, comme le chef d'établissement, dans l'établissement, l'inspecteur peut exercer ses fonctions d'animateur, d'éducateur, de politique, de technicien, d'expert, d'évaluateur. Comme le chef d'établissement, il porte une double casquette de généraliste et d'expert.

### *Le projet d'établissement comme outil de pilotage et référent commun*

Le projet d'établissement est un outil indispensable du changement de la culture professionnelle des personnels d'enseignement, d'éducation et de direction.

Il permet de contrer le travers que nous avons déjà dénoncé, « je fais ce que je veux dans ma classe », s'il est conçu comme la loi de l'établissement, un référent commun, déclinaison locale de la politique nationale... À travers lui, nul n'est censé ignorer la loi. Il donne à chaque acteur de voir le sens de l'action qu'il conduit et lui permet d'appréhender la cohérence de l'ensemble.

En ce sens il est un référent politique et éthique et aussi un outil de management : il décrit les rôles et les missions de chacun, évite la dérive du pilotage fondé sur le seul charisme du chef d'établissement, lequel est, par définition, variable selon les individus. S'appuyer sur lui conduit à des écarts croissants entre établissements et à des variations de politique, au gré des mouvements des personnels de direction. Le projet d'établissement peut être l'outil qui garantira une nouvelle forme de management adaptée aux besoins du système éducatif et à la culture de ses personnels, le management éducatif. Il est fondé sur la concertation – avec ses phases obligées que sont la négociation, l'affrontement, le compromis (cf. Philippe Perrenoud) – et sur le souci de mobiliser les équipes autour d'un projet commun. Le projet est donc le moyen d'enrôler les acteurs. Il permet de passer d'une culture faussement hiérarchique à une culture fonctionnelle. C'est dire l'importance des modalités d'élaboration du projet, du mode de désignation des différents responsables, coordonnateurs, chefs de projet... Ainsi le projet devient-il garant de l'efficacité de l'établissement.

Il est bien évident qu'aujourd'hui le projet d'établissement ne peut entrer qu'avec prudence dans les activités d'enseignement proprement dites ; mais un certain nombre de « chapitres obligés » peuvent déjà avoir une influence sur l'évolution des pratiques pédagogiques dans la classe. Pour exemple, citons en quelques-unes :

- Axes prioritaires du projet ; valeurs auxquelles il se réfère.
- Mise en place des réformes institutionnelles, en particulier les dispositifs nouveaux d'enseignement, l'enseignement professionnel intégré pour les lycées professionnels.
- Fonctionnement démocratique de l'établissement : définition des rôles, des instances, lettres de mission.
- Lutte contre les inégalités : mixité sociale (regroupements des élèves, options...) ; soutiens, aides, remédiations ; plan de formation des personnels ; politique d'orientation des élèves et organisation de l'information sur l'orientation ; offre de formation et accueil de divers publics (formation initiale, formation continue, apprentissage, dispositifs d'insertion divers) ; relations avec l'environnement et politique

d'ouverture (culturelle, scientifique, internationale, politique; ouverture sur l'entreprise...); santé et prévention.

*L'animation de la formation au service  
d'une pratique plus professionnelle de la pédagogie*

Puisqu'il n'est pas possible de contraindre, il faut convaincre...

La formation peut être un outil privilégié de l'évolution des pratiques pédagogiques. Le chef d'établissement peut entrer dans la « boîte noire » par le biais de la formation.

À côté des formations traditionnelles organisées par l'académie ou le ministère, qui répondent à des besoins individuels et qui ont des effets limités sur la politique de chaque établissement, le chef d'établissement peut être à l'origine de trois types de formations qui peuvent servir directement le pilotage de l'établissement.

87

*L'audit*

L'apport des corps d'inspection – si appréciables soit-il – ne peut suffire à une analyse externe approfondie de l'établissement. Les inspecteurs sont trop peu nombreux et appelés à des tâches multiples. L'audit est pourtant un moyen indispensable d'analyse pour définir une politique d'établissement et la faire évoluer. J'ai eu l'occasion dans l'établissement que je dirige actuellement de proposer, dans le cadre de leur formation à l'École supérieure de l'Éducation nationale, un audit d'un groupe d'inspecteurs et intendants stagiaires sur le thème – essentiel dans la politique de l'établissement – de l'aide au travail des élèves. Le rapport que m'ont remis ces stagiaires a été publié sur le site de l'établissement.

*La recherche action*

Elle a l'avantage d'impliquer des acteurs de l'établissement et de promouvoir une habitude de réflexion sur les pratiques professionnelles. Elle peut intervenir en complément de l'audit: ainsi, en 2000/2002, j'ai eu l'occasion de mettre en place dans mon établissement une recherche action conduite sous l'égide de l'INRP et sous la direction d'un universitaire, consacré au même thème de l'aide au travail des élèves. Le groupe de « chercheurs » était constitué d'enseignants, d'aides éducatrices et de moi-même. C'est aussi une façon de créer des rôles dans l'établissement; aussi, pendant deux ans, un de ces professeurs a été chargé du suivi de l'aide individualisée en classe de seconde en français, de façon à mieux mettre en œuvre cet enseignement imposé par le ministère.

Les recherches actions peuvent être organisées aussi de façon plus modeste : ainsi, avec les collègues de notre secteur de recrutement, nous avons conduit pendant deux ans et demi des « entretiens d'écoute » d'élèves en difficulté en classe de seconde. Il s'agissait de former un grand nombre de professeurs à l'écoute, d'impulser une attitude d'attention bienveillante à l'égard des élèves et mieux structurer des élèves et de dégager une politique commune, des axes de progrès pour améliorer la liaison « 3<sup>e</sup>-seconde ».

88 De nombreuses formations peuvent être aussi organisées dans l'établissement ou dans le bassin : elles sont le plus souvent initiées par le chef d'établissement, suite à un besoin exprimé localement. Elles prennent le plus souvent la forme de « formations-actions » et servent ainsi la politique de l'établissement. Elles sont un moyen efficace pour que le pilotage de l'établissement touche, par les effets que produisent ces formations, les pratiques pédagogiques à l'intérieur de la classe, cette fameuse « boîte noire ».

### *Les conférences pédagogiques*

Elles sont, pour le chef d'établissement, un moyen de mettre en réflexion tout un établissement sur des sujets qui lui semblent importants. J'ai par exemple proposé récemment une conférence sur « l'attention des élèves » ou, une autre, sur « les méthodes d'apprentissage ». Ces conférences complètent l'effet des audits et des formations actions et montrent la nécessité de progresser, en s'appropriant davantage des savoirs professionnels savants.

On sait bien que l'égalité des chances à l'école est un leurre si les moyens et les politiques ne sont pas adaptés à la spécificité des publics. Ainsi, l'unité du service public passe paradoxalement par des politiques d'établissements fortes et différentes ici et là, dans le respect des impératifs nationaux. Placé devant le pari de réussir – enfin – le pari de la démocratisation, jamais l'école n'a eu autant besoin d'un pilotage fort au service de politiques construites en commun.

La culture des fonctionnaires de l'Éducation nationale implique que ce pilotage soit négocié. Rien ne peut être imposé et l'obstacle à ce type de pilotage réside dans la culture très hiérarchisée de notre système. Il faut passer désormais à des organisations fonctionnelles et nous disposons des outils pour le faire : instances, projet d'établissement, possibilité de construire des rôles et des fonctions...

Les avancées me semblent sensibles aujourd'hui. Reste une étape décisive : faire que les pratiques de la classe deviennent plus transpa-

rentes; s'appuient sur des savoirs plus professionnels. C'est cette étape que les pilotes des établissements doivent affronter aujourd'hui avec la modestie qui s'impose: rien ne sera jamais aussi important dans un établissement que la rencontre entre le professeur et ses élèves dans la construction des savoirs. Même dans son rôle de pilote pédagogique, le chef d'établissement ne doit jamais oublier qu'il est d'abord au sein de cette relation, que son rôle consiste simplement à la rendre plus efficace...

## R É S U M É

---

*Le pilotage d'un établissement scolaire doit s'exercer par rapport aux missions spécifiques de l'école, et s'exerce aujourd'hui dans un contexte de massification de l'école, de sa démocratisation, de décentralisation et d'autonomie des établissements. Si l'autorité apparaît partout en crise, celle du chef d'établissement est soumise à des difficultés particulières. S'il peut s'appuyer sur des outils comme le projet d'établissement et sur des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi, il doit aussi faire preuve d'imagination car, pour véritablement assurer le pilotage pédagogique d'un établissement, c'est souvent toute la culture de celui-ci qu'il faut transformer.*



DES MAÎTRES  
POUR UNE ÉCOLE EFFICACE

L'efficacité de l'école se situe, aujourd'hui encore plus qu'hier, au cœur des plus grands enjeux collectifs et individuels.

91

Collectifs car dans une économie de la connaissance qui se mondialise, c'est à l'école que se forge la compétitivité des nations. Si nous voulons continuer à vendre du travail « cher » au reste du monde et à nos propres consommateurs, nous devons le doper à l'éducation.

Individuels car, dans une économie de la connaissance, l'échec de l'école est devenu le principal facteur d'exclusion sociale.

La situation de l'illettré illustre bien ce propos. Il y a cinquante ans, l'illettré souffrait d'un handicap social dans un monde où l'accès à l'information reposait principalement sur la maîtrise de la lecture, mais il trouvait sans difficulté sa place dans le système productif. Dans l'économie de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, il a été exclu du monde du travail mais, dans un monde balisé par des signes, il pouvait encore ruser avec la vie quotidienne. Dans la société de l'information qui se met en place, la maîtrise des qualifications scolaires de base – lire, écrire, compter – constituera un prérequis non seulement pour accéder au monde du travail et à l'information mais aussi pour participer aux nouveaux modes de consommation. La société de l'information est porteuse d'un extraordinaire potentiel d'intégration à une échelle qui est devenue planétaire et, en même temps, d'un considérable pouvoir d'exclusion. Nous aspirons tous à une école « juste ». C'est en devenant efficace que l'école devient juste.

Or nous savons aujourd'hui, grâce aux évaluations internationales, que l'efficacité des systèmes éducatifs peut différer significativement. Entre certains pays d'Asie ou certains pays occidentaux comme la Finlande ou le Canada d'un côté et, la France de l'autre, les écarts sont

significatifs. Mais nous savons aussi que les mêmes écarts se retrouvent, au sein d'un même pays, entre des écoles scolarisant des élèves comparables du point de vue de leur origine sociale. On cite fréquemment le cas d'écoles et collèges qui obtiennent des résultats supérieurs à ceux auxquels on aurait pu s'attendre alors qu'ils scolarisent des élèves issus de milieux socialement et culturellement défavorisés. On évoque moins souvent les cas inverses – aussi nombreux que les précédents – d'établissements qui obtiennent des résultats inférieurs à ceux auxquels on pourrait s'attendre compte tenu de l'origine sociale de leurs élèves. Toutes les études conduites depuis une vingtaine d'années ont confirmé ce que les professionnels de l'éducation savent depuis toujours : il existe des établissements efficaces qui permettent à des élèves défavorisés d'obtenir des résultats supérieurs à ceux auxquels ils étaient destinés. À l'opposé, il existe des établissements inefficaces qui ne permettent pas à leurs élèves de réaliser pleinement leur potentiel scolaire. Tout le débat sur la carte scolaire relève de ce constat : au nom de quel principe supérieur peut-on imposer à une famille de maintenir son enfant dans un établissement inefficace ?

Pourquoi une école est-elle plus efficace qu'une autre ? La très grande majorité – des très nombreuses – études mises en œuvre pour répondre à cette question aboutit aux mêmes conclusions : c'est la qualité du management de l'école et celle de l'équipe éducative qui explique l'essentiel des différences constatées. Il n'y a d'ailleurs pas lieu de s'en étonner. L'école, unité de production du système, produit un service d'une extrême complexité et on sait que, dans toutes les organisations de ce type, ce sont les hommes et les femmes et les équipes qu'ils et elles constituent qui font la différence. Le maître dans sa classe est donc au cœur des plus grands enjeux de l'école. Or, en adoptant un point de vue délibérément orienté par l'analyse du fonctionnement des organisations et qui néglige donc volontairement d'autres aspects plus fréquemment abordés, on peut formuler quelques observations.

#### LES MODALITÉS D'EXERCICE DU MÉTIER

De manière certes caricaturale, mais la caricature n'est pas dénuée de vertus pédagogiques, les modalités d'exercice du métier d'enseignant présentent deux caractéristiques principales.

La première est qu'elles s'apparentent encore assez bien à celles d'une profession libérale en cabinet de groupe comme il en existait dans les années 1960 où des professionnels de haut niveau mettaient en

commun une logistique administrative *a minima* et, pour le reste, géraient leurs propres clients et leurs propres dossiers sans trop se soucier de ce qui se passait dans le bureau voisin.

La seconde tient au fait que la définition de l'obligation de service est formulée en heures d'enseignement, sur une base hebdomadaire et, pour les enseignants du second degré, dans une seule discipline.

De telles modalités d'exercice entraînent plusieurs conséquences négatives. L'enseignant n'est pas seulement seul dans sa classe mais vit sa vie professionnelle dans la solitude. Cela signifie que, dans la majorité des cas, il doit affronter seul les difficultés qu'il rencontre avec ses élèves et on sait qu'il s'agit de situations de plus en plus fréquentes. Cette solitude interdit aussi tout partage d'expérience et constitue un frein très puissant à la diffusion de l'innovation. On parle aujourd'hui de *learning organisations* et des entreprises, singulièrement dans le secteur des services, se structurent en fonction de cet objectif. L'école, dont le métier est d'apprendre, se prive de cet atout dans l'exercice de son propre métier. La présence limitée sur le lieu de travail pose évidemment celui de la disponibilité vis-à-vis des élèves et de leurs familles, dont on sait qu'elle peut se révéler décisive à certains moments clés de leur scolarité. Enfin, on sait que la rupture entre le mode de fonctionnement de l'école élémentaire, fondé sur la polyvalence du maître, et celui du collège, organisé sur la base de la monovalence du professeur, peut être source d'un véritable traumatisme pour certains élèves dont le destin scolaire peut s'en trouver irrémédiablement compromis.

Pour autant, ce professionnel de haut niveau, doté d'une grande autonomie dans l'exercice de son métier, n'est pas réellement soumis à une obligation de résultat mais, de fait, à une simple obligation de moyens. Tout se passe comme si le système auquel il appartient considèrerait que, au-delà d'une présence régulière, de la maîtrise de la discipline qu'il est chargé d'enseigner et de la qualité des cours qu'il délivre, le maître n'avait pas d'influence sur les résultats des élèves et ne pouvait donc pas être tenu comptable de ceux-ci.

Le constat n'est pas nouveau et, pour autant, chaque fois qu'est évoquée la perspective de « travailler autrement » le refus est général. À la fin des années 1980, un secrétaire général de la FEN en avait fait le thème du congrès annuel de la fédération. Il n'y a pas survécu. Il est d'ailleurs significatif de constater que l'on continue à construire ou à rénover des bâtiments scolaires sans prévoir des locaux de travail pour les enseignants hors des temps de cours, comme si le mode d'exercice

actuel était immuable. Quand le béton prend le relais des statuts, il ne faut pas s'étonner de la capacité de résistance de l'institution.

## L'ORGANISATION DU TRAVAIL

94 La plupart des organisations productives, même dans les activités de service, se sont structurées autour du principe de la division du travail qui a été partout à l'origine d'une plus grande productivité. L'école y a à peu près complètement échappé. On continue à demander aux enseignants d'assumer plusieurs fonctions qui correspondent en fait à des métiers différents qu'ils maîtrisent rarement tous au même niveau : élaborer le contenu académique du message, mettre ce message en forme pédagogique, le transmettre, assurer le suivi méthodologique et le tutorat... et si l'on s'attache à mesurer le temps qu'un enseignant consacre aux différentes composantes de son activité, on est conduit à constater que l'essentiel est dévolu à répéter des contenus qui pourraient être accessibles, au moins pour une bonne part, sous d'autres formes et hors la salle de classe et hors de la présence du maître.

Le problème ressurgit aujourd'hui avec celui de l'encadrement du travail personnel des élèves dont on mesure que, faute d'être assuré dans l'école elle-même, il est renvoyé sur les familles qui, le cas échéant et de plus en plus fréquemment, sont elles-mêmes conduites à recourir à du soutien scolaire rémunéré. Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, cette division du travail existait au lycée au sein duquel cohabitaient des professeurs et des répétiteurs ou maîtres d'études. Paradoxalement, c'est lorsque la transformation de la population scolaire aurait rendu cette organisation du travail particulièrement nécessaire que le système a choisi d'y mettre fin pour des raisons qui tenaient davantage aux préoccupations du corps enseignant que de l'intérêt des élèves.

Aujourd'hui, avec l'irruption des technologies de l'information, les enseignants prennent conscience que ce mode d'organisation du travail devient particulièrement contre-productif. Ils ont vite constaté que la qualité pédagogique d'un DVD ou d'un cours en ligne s'améliorait de manière décisive avec l'intervention de professionnels : scénaristes, graphistes, informaticiens, documentalistes... C'est peut-être par ce biais, en tout cas davantage que par la voie des injonctions administratives, que les enseignants découvriront les vertus du travail en équipe.

## INNOVATION ET PROGRÈS TECHNIQUE

Si l'on se place dans une perspective longue, on est conduit à constater que l'école a fait preuve d'une remarquable capacité de résistance à l'innovation et au progrès technique et, de ce point de vue, le système éducatif justifierait l'appellation d'empire immobile.

Les méthodes d'enseignement ont, en définitive, peu évolué. Les débats ont été très vifs – prenant parfois une tonalité quasi théologique – à propos des apprentissages du jeune enfant. Ils ont conduit le plus souvent à des excommunications qui ont permis de préserver le cœur du système de toute contamination. Freinet, Montessori et quelques autres ont inspiré un petit nombre de praticiens qui vivent sur les marges, à l'étranger d'ailleurs plutôt qu'en France. Les débats des années 1970 ont tourné court, victimes sans doute de leur propre dogmatisme et de leurs propres outrances, mais sans avoir inséminé la réflexion. Le désarroi le plus complet règne au niveau de l'enseignement secondaire qui est pourtant confronté à une transformation radicale de son public traditionnel.

Or, les systèmes éducatifs se trouvent aujourd'hui devoir faire face, pour la première fois peut-être depuis que l'on enseigne sous une forme organisée, à une révolution technique qui est de nature à modifier substantiellement la relation traditionnelle entre le maître et l'élève. Jusqu'à présent, les seules véritables évolutions se sont manifestées à la périphérie du système, là où il est confronté à des situations inhabituelles : la prise en charge d'élèves non scolarisables dans le cadre traditionnel de l'établissement ou l'irruption du public adulte de la formation continue. À l'opposé, les technologies de la communication touchent le cœur du système et sont de nature à affecter les logiques qui sous-tendent l'acte même d'enseigner. Et cette révolution, loin d'être achevée, s'accélère tous les jours : le plan « informatique pour tous » n'a que 20 ans et pourtant il est aux technologies d'aujourd'hui ce que les fresques de la grotte Chauvet sont à la peinture contemporaine. Vingt années sont passées qui paraissent vingt siècles.

De ce point de vue, un rapport récent portant sur « la contribution des nouvelles technologies à la modernisation du système éducatif »<sup>1</sup>

1. Rapport conjoint de l'Inspection générale de finances, de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de l'Inspection générale de l'Éducation nationale, mars 2007.

relève l'écart qui existe entre le niveau d'équipement des établissements et des enseignants, qui se situe plutôt favorablement par rapport à la moyenne européenne, et la maîtrise de ces outils dans un contexte pédagogique, qui classe la France à l'avant-dernier rang en Europe. Si l'utilisation des technologies de la communication n'a pas eu d'impact réel sur la façon d'enseigner, c'est qu'elles représentent encore un auxiliaire externe et qu'elles n'ont pas été intégrées à l'acte d'enseigner lui-même. Pendant longtemps, nous avons eu des opéras filmés : les caméras étaient placées dans la salle et enregistraient la représentation. Un jour, nous avons eu un film d'opéra – *le Don Giovanni* de Losey – et nous avons découvert que le langage cinématographique pouvait apporter sa propre valeur ajoutée à l'œuvre lyrique. C'est ce pas qui doit être franchi, si nous voulons tirer parti du formidable potentiel que représentent ces technologies. Les exemples étrangers mais aussi français – notamment dans le système d'enseignement professionnel de l'union des métiers de la métallurgie – montrent qu'il s'agit d'une véritable révolution mais qu'elle se fait au bénéfice conjoint des maîtres et des élèves.

De toute façon, les technologies de l'information sont porteuses d'un changement de paradigme : en modifiant le périmètre traditionnel de l'enseignement – la classe, l'école, le système national d'éducation –, elles sont en train de créer un marché de l'éducation sur lequel les consommateurs d'éducation manifesteront leurs exigences d'autant plus fortement qu'ils sont eux-mêmes en contact avec ces outils dans leur vie extra-scolaire. Des programmes de formation de qualité sont déjà accessibles en ligne, mais pour bien les utiliser, pour les intégrer véritablement à leur enseignement, il ne suffira pas aux maîtres d'avoir été formés à ces outils, il leur faudra en être devenus eux-mêmes producteurs. Si les professeurs, en France aujourd'hui, maîtrisent l'utilisation des manuels, c'est qu'ils ont tous écrit un manuel – leur cours –, même si le plus souvent celui-ci ne s'est jamais incarné dans un ouvrage imprimé.

### *La gestion de la ressource humaine*

L'Éducation nationale comme l'ensemble de la sphère publique ne gère pas des personnes mais des postes et des procédures. Les enseignants, et plus généralement les fonctionnaires, qui entretiennent volontiers une vision négative de la gestion des ressources humaines dans les entreprises, n'ont pas pris conscience qu'ils vivent dans un système social archaïque dont le seul avantage – mais à quel prix – est de les

prémunir contre l'holocauste nucléaire, le licenciement. L'Éducation nationale est ainsi devenue une gigantesque machine à démotiver les enseignants et à dilapider leur énergie. Quand on interroge les enseignants, le contraste est frappant entre l'enthousiasme et la motivation de ceux qui entrent dans la fonction et la distance prise quelques années plus tard par des maîtres souvent désabusés. C'est que les premières affectations dans les postes les plus difficiles, l'absence d'encadrement et d'équipe pédagogiques sont passées par là. Nos maîtres sont aussi bien formés que dans la plupart des pays comparables. Compte tenu de l'attrait du statut public dans la société française, ils sont issus d'un processus de sélection plutôt plus sévère. Si le rendement global caractérisé par le rapport entre le coût de fonctionnement et les résultats obtenus n'est pas favorable, c'est au système et à lui seul qu'il faut s'en prendre.

97

Parallèlement, l'Éducation nationale paraît être engagée dans une forme d'endogamie collective qui diminue sa richesse et sa capacité d'adaptation. En effet, les modalités de recrutement qui privilégient les capacités académiques appréciées dans le cadre de concours sur épreuves et qui surpondèrent une forme de culture, la culture scolaire, contribuent à réduire la diversité du recrutement. Dans le même temps, on constate que le métier est devenu plus difficile qu'il ne l'était il y a quelques dizaines d'années : à la difficulté traditionnelle de la confrontation quotidienne avec les élèves s'ajoute la difficulté d'exercer dans certaines localisations particulièrement difficiles. Ces deux raisons devraient conduire à une révision du mode de recrutement et de gestion des carrières. Il faudrait permettre des sorties précoces pour ceux et pour celles qui ont perdu le plaisir de se retrouver en présence d'élèves. Mais il faudrait aussi, symétriquement, organiser la possibilité d'entrées tardives pour des hommes et des femmes qui souhaiteraient effectuer une deuxième carrière dans un métier attractif.

La perception négative de la notion même de gestion des ressources humaines par les enseignants tient notamment au fait qu'elle a été absorbée par le débat sur l'avancement au mérite. Il s'agit d'un exemple très caractéristique d'une controverse purement rhétorique comme l'Éducation nationale en a le secret, dans la mesure où les partisans d'un tel système ne se sont sérieusement interrogés ni sur ses modalités concrètes d'application, ni sur son impact en termes de performances individuelles et collectives. L'avancement « au mérite » existe dans les entreprises, mais s'il intervient fortement à l'occasion de changement de grade ou de responsabilité, il est relativement moins sollicité dans la

gestion des carrières à l'intérieur d'un niveau d'emploi où l'ancienneté continue à jouer un rôle important. Mais plus fondamentalement, l'avancement « au mérite » ne peut être mis en œuvre et accepté que s'il repose sur un système d'évaluation performant. La résistance à l'avancement au mérite dans la fonction publique traduit avant tout une défiance – justifiée – vis-à-vis d'un système d'évaluation qui aboutit davantage à exprimer un jugement sur des personnes qu'une évaluation de la performance professionnelle.

### *Comment faire ?*

C'est bien la seule et unique question car le diagnostic est posé depuis longtemps. On est d'ailleurs stupéfait de la permanence des analyses. Dans un rapport récent *Enseigner, un métier pour demain*, Jean-Pierre

98 Obin relevait la similitude des termes employés à cent ans de distance :

« Nous avons recherché avec la plus grande sincérité les causes du *malaise* de l'enseignement scolaire [...] la *crise* n'est pas limitée à notre pays<sup>2</sup>... »

« On ne saurait aborder les problèmes posés par le *malaise* des enseignants et plus généralement par la *crise* des enseignements<sup>3</sup>... »

### *Rémunérer le métier autant que le diplôme*

L'Éducation nationale, comme la sphère publique dans son ensemble, rémunère le diplôme et non le métier qu'on exerce. Qu'y a-t-il de commun entre enseigner le français en 6<sup>e</sup> à Aubervilliers et à Henri-IV à Paris ? Pour autant à diplôme et ancienneté égaux, les deux enseignants percevront la même rémunération. Le résultat est tel que tout le monde veut bien enseigner à Henri-IV, alors que les candidats à Aubervilliers relèvent de l'anomalie statistique. Mais, comme il faut aussi des enseignants à Aubervilliers – ou à Créteil, à Saint-Denis... – le système recourt à la déportation administrative. Le résultat, que tout le monde déplore, est que ce sont les candidats les moins bien préparés, en l'occurrence les plus jeunes, qui sont affectés sur les postes les plus difficiles avec un seul objectif – parfaitement légitime – les quitter au plus vite.

Or, pourquoi y a-t-il tant de candidats pour les affectations outre-mer et si peu pour les départements du Nord, du Pas-de-Calais ou du

2. H. Ribot, *Enquête sur l'enseignement scolaire*, 1899.

3. Louis Joxe, « La fonction enseignante dans le second degré », Rapport au ministre de l'Éducation nationale, 1972.

Val-de-Marne ? Parce que la différence de rémunération est à la mesure des inconvénients ou des difficultés acceptés. Mais, dans un corps de plusieurs centaines de milliers de personnes, il y a en permanence, et pour des raisons très diverses, plusieurs dizaines de milliers de candidats pour accepter des contraintes particulières à condition qu'on leur offre une indemnisation qui soit à la mesure des avantages auxquels ils renoncent. L'obstacle n'est pas d'ordre budgétaire mais idéologique, c'est ce qui explique son extraordinaire capacité de résistance.

### *Mettre en place des mécanismes de régulation*

Aucun système ne peut fonctionner de manière satisfaisante sans mécanisme de régulation tant interne qu'externe.

En interne, le pivot du système est le chef d'établissement qui devrait disposer d'une autorité pédagogique qui aille au-delà de l'élaboration des emplois du temps. Celle-ci est refusée au motif qu'un chef d'établissement diplômé de physique ne pourrait pas apprécier l'activité d'un professeur d'anglais ou de géographie. Ce n'est pas inexact lorsque l'appréciation porte sur le niveau académique du professeur dans sa discipline, qui est traditionnellement du ressort des corps d'inspection. Cette critique cesse d'être pertinente quand il s'agit de l'évaluation au quotidien de l'efficacité professionnelle auprès des élèves. Dans un cas, on est en présence d'une évaluation des moyens mis en œuvre, dans l'autre des résultats obtenus. Mais faute d'être investi de cette autorité, le chef d'établissement est renvoyé à son charisme personnel. Malheureusement, on ne peut pas faire fonctionner une organisation de plus d'un million de personnes en se fondant sur le charisme de quelques dizaines de milliers d'entre elles.

L'Éducation nationale n'est pas soumise aux règles du marché et personne ne songe sérieusement à l'y soumettre. Mais, de ce fait, elle n'est pas non plus soumise à la contrainte de s'adapter en permanence pour répondre aux attentes des élèves, de la société tout entière et aux initiatives de ses concurrents. La question est donc de savoir si on peut trouver un substitut au marché. Seuls des parents « professionnalisés », c'est-à-dire formés et informés, auraient la légitimité pour exercer une véritable fonction de contrôle et de surveillance, singulièrement au niveau de l'établissement, ce qui supposerait une réforme profonde de son mode de gouvernance.

*Accepter la diversité et intégrer le temps  
comme une dimension de l'action*

La devise de l'Éducation nationale est : tout, partout, à la rentrée. C'est là que réside l'explication de la plupart des échecs des ministres successifs. Les entreprises sont obsédées par le temps car elles se savent mortelles. Les administrations le dédaignent car elles se croient immortelles. Mais le temps se venge de ceux qui le méprisent.

100 Quand on est confronté à une très grande hétérogénéité des situations, il faut accepter la diversité : diversité des statuts, des règles de fonctionnement, des pratiques. Il n'est pas nécessaire que tous les professeurs d'un établissement soient présents au service des élèves et de leurs familles, au-delà de leurs heures de cours. De la même façon, il n'est pas nécessaire que tous les professeurs de 6<sup>e</sup> et de 5<sup>e</sup> acceptent la bivalence pour assurer une transition en douceur entre l'école élémentaire et le collège. Peut-être même que dans certains établissements cela n'est pas nécessaire du tout. Mais là où c'est nécessaire, offrons aux enseignants qui l'acceptent la possibilité de « travailler autrement » dans le cadre de contrats à durée déterminée et financièrement incitatifs.

Mais s'agissant des maîtres, le plus important est que l'Éducation nationale, leur employeur, apprenne à les respecter.

La première marque de respect consisterait à respecter les contrats même implicites qui l'engagent vis-à-vis de ses personnels. Les salariés, pas plus dans les entreprises que dans les administrations, n'acceptent que leurs droits acquis puissent être remis en cause sans leur accord. Hormis circonstances exceptionnelles qui s'identifient dans la plupart des cas à la survie de l'institution elle-même, les droits acquis se renégocient ou se rachètent.

La deuxième consisterait à admettre une bonne fois pour toutes que les enseignants sont des salariés comme les autres avec leur dévouement et leur corporatisme et que leur comportement professionnel n'est, pour l'essentiel, que la réponse d'individus rationnels aux règles et pratiques de fonctionnement du système auquel ils appartiennent. Quand des enseignants entendent leur ministre leur dire qu'ils sont les meilleurs du monde, ils entendent en réalité qu'ils sont méprisés.

R É S U M É

---

*Notre capacité à préserver notre niveau de vie et notre modèle social repose en grande partie sur l'efficacité de l'école, qui repose elle-même sur la capacité du système éducatif à mobiliser les enseignants, sa principale ressource. Or, de ce point de vue, qu'il s'agisse des modalités d'exercice du métier, de sa relation avec l'innovation et le progrès technique, de l'organisation du travail ou de la gestion des personnes, les conditions de fonctionnement de l'Éducation nationale entraînent une grande déperdition des énergies et des talents. Plus qu'un problème de moyens, de programmes ou de méthodes d'enseignement, le problème majeur de l'institution est un problème de gestion des organisations et singulièrement un problème de gestion des personnes.*



LES PROGRAMMES :  
ÉLABORATION ET CONTENU

**Pouvoirs :** Vous participez depuis bientôt deux ans aux travaux du Haut Conseil de l'éducation, après avoir été membre du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les débats sur l'existence et le contenu des programmes sont au cœur de ces travaux. Pourquoi ces débats ? À quoi servent les programmes scolaires ? 103

**Antoine Compagnon :** Avant de répondre à votre question, il faut faire ce constat au sujet des programmes : personne ne sait s'ils sont vraiment suivis. On doit s'interroger sur le degré de réalité des programmes dans notre pays, car il existe une grande incertitude sur leur mise en œuvre effective. Par exemple sur le respect des horaires par matière. Il est ainsi souvent avancé que les horaires pour les sciences ne sont pas appliqués dans l'enseignement primaire. En fait, personne ne le sait et, notamment, pas le ministère. Les programmes semblent être devenus indicatifs, voire fictifs. Dans les autres pays d'Europe, qu'ils soient ou non plus décentralisés, le degré de réalité des programmes est meilleur. Ce constat français est inquiétant, car il impose un préalable à la réflexion sur le contenu des programmes, réflexion qui tourne peut-être dans le vide.

**Pouvoirs :** Comment expliquez-vous ce constat ?

**A. Compagnon :** Les programmes ne sont pas familiers aux maîtres du primaire ou du collège. C'est évidemment paradoxal et inquiétant. D'une part, il en est ainsi car les programmes ne sont pas d'un accès aisé. Qui a envie de lire le livre *Qu'apprend-on à l'école ?* D'autre part, si les programmes ne sont pas suivis, c'est parce qu'ils ont changé trop

souvent. Le programme de 1923 était resté en vigueur jusque dans les années 1960; il était bref, comme celui de Jules Ferry en 1882/1887. Au contraire, de 1985 à 2002, les programmes ont été modifiés trois fois et ils sont devenus bavards, notamment dans les documents d'accompagnement.

Les maîtres ont pris en compte cette évolution. Auparavant, la routine était sans doute forte, mais il existait une bonne adéquation entre la formation initiale des maîtres, les programmes stables, et la réalité de l'enseignement dans les écoles. Les lieux de ce triptyque ont disparu.

**Pouvoirs:** Ce constat remet-il en cause la nécessité des programmes ?

104 **A. Compagnon:** Je ne le pense pas. Il me semble qu'il faut des programmes, notamment pour réaffirmer la place de la culture scientifique et littéraire. Mais pour que ces programmes redeviennent effectifs, il faut agir dans deux directions. D'une part, il faut les simplifier et mettre un terme à l'inflation de la complexité et du détail, quitte à ne pas retenir les vœux de toutes les corporations de l'Éducation nationale. Ce travail fait, il faut s'y tenir et ne plus « mettre à jour » et modifier en permanence ces programmes. D'autre part, il faut renouveler la formation continue des maîtres. Si ceux-ci n'appliquent pas correctement les programmes, c'est aussi parce qu'ils sont mal à l'aise avec certaines disciplines. Il en va par exemple ainsi avec les sciences, nos anciennes « leçons de choses ». Il faut donc les aider par la formation continue. Or celle-ci est aujourd'hui facultative et inadéquate.

**Pouvoirs:** Quel contenu devraient avoir ces programmes stabilisés ?

**A. Compagnon:** Je suis favorable au socle commun de connaissances introduit par la loi sur l'école. Celui-ci doit permettre d'échapper à deux écueils. Le premier est celui de l'encyclopédisme démesuré. Au fur et à mesure des additions, la liste des connaissances accessoires exigées des élèves était devenue irréaliste. Aucun d'entre nous ne sait tout ce que nos enfants étaient censés apprendre, en histoire, en sciences, sans que les connaissances fondamentales soient maîtrisées. Il faut revenir à une culture scientifique et humaniste commune. Pour des générations, celle-ci avait été symbolisée par *Le Tour de France par deux enfants*. Certes le ton était revanchard, après la guerre de 1870, mais on y apprenait l'histoire de France, sa géographie, son économie... Le second écueil est l'extrême inverse de l'encyclopédisme. C'est celui

de l'éclatement symbolisé ici par l'absence d'utilisation de manuel et la généralisation des photocopies. Les élèves du primaire semblent parfois ne plus travailler que sur des photocopies. Bien sûr, cette facilité contribue à ne plus respecter les programmes. Il faut un retour vers les manuels.

**Pouvoirs :** La priorité est donc pour vous le retour à la culture scientifique et humaniste dans les programmes ?

**A. Compagnon :** Oui. Pas seulement au nom de la formation de l'être humain qu'elle permet. Mais aussi parce qu'elle conditionne l'adaptabilité future au marché de l'emploi. L'époque où chacun conservait le même métier toute sa vie est largement révolue. La culture générale facilite ces mutations.

105

Pour réintroduire cette priorité, il faut gagner sur d'autres disciplines. Il faut aussi arrêter de demander à l'école de pourvoir à l'initiation à tous les aspects de la vie (sécurité routière, premiers soins, apprentissage de la natation...). Sinon, ne soyons pas surpris que l'école n'arrive plus à assurer sa mission première.

Je suis préoccupé par la fièvre de la professionnalisation des enseignements, par la spécialisation en fonction d'un marché de l'emploi à court terme. Aujourd'hui la moitié des jeunes qui, au sein d'une classe d'âge, parviennent au niveau du baccalauréat, suivent une formation préparant à un baccalauréat professionnel ou un baccalauréat technologique. C'est considérable. Or, dans ces filières, on ne conserve pas assez de culture scientifique et de culture humaniste. Ce mouvement n'est pas sain. Il fait trop porter l'accent sur des savoir-faire pour chercher des remèdes de court terme au chômage.

**Pouvoirs :** Ces baccalauréats professionnels ou technologiques ont le mérite de rapprocher l'école de l'entreprise alors que les deux mondes s'ignorent encore beaucoup.

**A. Compagnon :** C'est exact. Il reste cependant que l'école transmet en général un mauvais message à l'égard de l'entreprise. C'est particulièrement regrettable pour les choix d'orientation des élèves. Ceux-ci doivent être aidés par les conseillers d'orientation psychologique (COP). Or ces psychologues n'ont pas une culture de l'activité économique. En plus, pour beaucoup d'entre eux, ils s'en méfient. Tout cela justifie que la connaissance de l'économie soit davantage prise en

compte dans les programmes. Je dis cela sans oublier ma réserve initiale: il faudrait encore qu'une telle inflexion des programmes devienne réalité!

**Pouvoirs:** Face à ces dysfonctionnements relatifs aux programmes, faut-il revoir le rôle de l'État au profit des régions?

**A. Compagnon:** L'impuissance du centre à savoir ce qui se passe réellement et donc à contrôler pose effectivement question. L'Éducation nationale semble parfois en roue libre. C'est inquiétant. À un niveau plus local, plus proche des réalités du fonctionnement de l'école, les acteurs pourraient être plus responsabilisés. Cela devrait être le bon niveau, non pas pour l'élaboration des programmes, mais pour l'évaluation de leur mise en œuvre. Par exemple, on débat à l'infini sur les méthodes de l'apprentissage de la lecture sans disposer d'aucune évaluation fiable des résultats respectifs de ces méthodes. Au mieux, un professeur du primaire est inspecté une fois tous les trois à cinq ans. Cette inspection n'a donc pas beaucoup d'effet pédagogique. Malgré les conférences d'animation pédagogiques, les professeurs des écoles sont laissés à eux-mêmes. Ils sont en réalité très seuls.

**Pouvoirs:** Quel doit être dans ce cadre le rôle de l'Inspection générale de l'Éducation nationale?

**A. Compagnon:** Actuellement, l'IGEN est de fait à l'origine de la préparation des programmes, puis de l'élaboration des manuels, et enfin de l'évaluation. Ce cumul pose problème, même s'il est faux de se représenter l'Inspection générale comme homogène. Elle est aussi un lieu de tensions. En tout état de cause, il est troublant que la même instance conçoive et évalue.

**Pouvoirs:** Quelle doit être la place dans les programmes de l'éducation civique, juridique et sociale?

**A. Compagnon:** Cette matière a toujours été le parent pauvre. Il ne faut pas idéaliser la situation passée dans laquelle, en réalité, l'éducation civique était enseignée... si le professeur avait le temps! Pourtant, je suis très favorable à ce que les enfants aient une connaissance de la Constitution et de l'Europe. Cela fait d'ailleurs partie du socle de connaissances.

**Pouvoirs :** Et l'enseignement du fait religieux à l'école ?

**A. Compagnon :** J'y suis également favorable. Il est nécessaire que nos élèves aient une culture mythologique et biblique.

R É S U M É :

---

*Les programmes scolaires sont devenus de plus en plus épais et détaillés depuis une génération, sans que la réalité de leur application soit garantie. Il est temps de revenir à l'essentiel, en évitant à la fois l'encyclopédisme démesuré et la réduction à un bagage minimal. Le socle des connaissances devrait assurer à tous une culture scientifique et humaniste leur permettant de s'adapter aux conditions changeantes du monde ainsi que des professions.*



# ÉGALITÉ OU COMPÉTITION ? L'IMPACT DES COMPARAISONS INTERNATIONALES

109

## LA FRANCE ET LES COMPARAISONS INTERNATIONALES

L'« éducation comparée » n'est pas une discipline particulièrement nouvelle. Son véritable père est le révolutionnaire Marc-Antoine Jullien dit « de Paris » qui publie en 1817, dans le *Journal d'éducation* dont il était un fondateur, « L'esquisse d'un ouvrage sur l'éducation comparée ». Dans cet article, il expose son projet de comparer les établissements d'éducation de toute l'Europe, dans le but de mettre en évidence les invariants de la réussite scolaire. Marc-Antoine Jullien en était convaincu, le comparatisme allait permettre de mettre en évidence qu'au même titre que les sciences de la nature, la science de l'éducation pouvait établir les lois qui régissent les faits éducatifs. Utopie révolutionnaire ? Pour l'époque, certainement. Depuis, pourtant, le comparatisme en matière éducative a fait son chemin, mais le moins que l'on puisse dire est que notre pays, malgré son statut de pays initiateur, n'a pas joué en ce domaine un rôle de premier plan. Bien au contraire, chez nous les « sciences de l'éducation » ne jouissent pas d'une bonne image, malgré l'existence d'excellentes équipes de recherche, et ce n'est que très récemment que l'idée qu'il pouvait être utile d'étudier le fonctionnement d'autres systèmes de formation, pour mieux comprendre le fonctionnement et les performances du nôtre, s'est peu à peu imposée au-delà de la communauté des spécialistes.

C'est en 2005 que le Haut Conseil de l'évaluation de l'école (HCEE)

– une première s’agissant d’une instance officielle<sup>1</sup> – a jugé nécessaire d’évaluer la façon dont le système éducatif français et plus largement la société française tiraient partie des comparaisons internationales. L’objectif de cette évaluation était bien d’essayer de sortir le débat sur la pertinence et l’intérêt de ces comparaisons du monde clos des chercheurs en « sciences de l’éducation », pour interpeller les décideurs. Il n’est pas certain que l’objectif ait été atteint, et qu’il ait définitivement mis fin à cinquante années de tergiversations de notre pays dans sa volonté ou non de se comparer aux autres, mais il est pourtant permis d’écrire que d’ores et déjà les comparaisons internationales ont eu sur notre système des influences plus importantes qu’on ne le pense généralement. Quand on sait que la classe politique française se divise grossièrement en deux camps, ceux pour qui nous avons la « meilleure école du monde » et ceux qui pensent rigoureusement le contraire, on mesure le chemin qui reste à parcourir pour faire partager à ceux qui nous gouvernent une vision « objective » de la réalité ; si « objective » ne convient pas, disons une vision « comparée » par rapport à nos principaux partenaires.

Pourquoi parler de cinquante années de tergiversations ? Parce que l’on peut faire remonter à 1952, date de la création par l’UNESCO de l’Institut international d’éducation de Hambourg, le début du processus qui va nous conduire aux grandes évaluations telles que nous les connaissons aujourd’hui. Cinquante années au cours desquelles ce qui n’était au départ qu’une préoccupation des scientifiques, la comparaison des résultats des systèmes d’enseignement, va rencontrer les préoccupations des décideurs politiques, pour aboutir au rôle que joue aujourd’hui l’OCDE en ce domaine, mais avec une France qui s’est beaucoup interrogée et qui n’a pas encore totalement achevé l’appropriation de cette politique. Pour bien décrire le comportement de la France en ce domaine, il faut distinguer les deux modes de comparaisons : d’une part, les enquêtes comparatives sur les acquis des élèves, la plus connue aujourd’hui étant l’enquête *Program International Student Assessment* (PISA) pilotée par l’OCDE, et, d’autre part, les indicateurs internationaux de comparaison des systèmes éducatifs, et notamment ceux de l’OCDE, publiés dorénavant chaque année. Sur le premier

1. Norbero Bottani et Pierre Vrignaud, « La France et les évaluations internationales », Rapport au HCEE, janvier 2005. Avis du HCEE, n° 16, mai 2005.

Jean-Richard Cytermann et Marc Demeuze, *La Lecture des indicateurs internationaux en France*, Rapport au HCEE, mai 2005. Avis du HCEE, n° 18, juillet 2005.

domaine, la France s'est montrée longtemps hésitante, en revanche elle a joué un rôle moteur dans le second. Ce sont ces tergiversations qui ont conduit le HCEE à demander en 2005 un positionnement et surtout un engagement plus clairs de notre pays; l'argument avancé étant que toute attitude en retrait était le plus sûr moyen de se voir imposer des modèles éducatifs étrangers, dans un monde qui voit la concurrence se développer aussi dans le domaine éducatif.

## COMMENT COMPARER LES SYSTÈMES ÉDUCATIFS ?

Deux modes donc de comparaison des systèmes éducatifs existent. On peut d'une part afficher des données « objectives et quantifiables », caractéristiques des systèmes et politiques éducatives, c'est ce que fait annuellement l'OCDE dans *Regards sur l'éducation*<sup>2</sup>, mais aussi régulièrement la Commission européenne avec sa publication *Les Chiffres clés de l'éducation en Europe*. Relèvent aussi de cette approche d'autres publications telles que le désormais célèbre *Classement de Shanghai* pour l'enseignement supérieur. Ce mode de comparaisons est maintenant bien établi et accepté, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il soit exempt de toute critique, et les biais méthodologiques existent. Le HCEE a donc tenu à la fois à rappeler l'intérêt de ces publications et à mettre en garde contre un usage trop rapide, ou trop confiant de ces chiffres.

111

Mais ce qui peut faire débat c'est l'autre approche, celle qui vise à comparer, non plus le fonctionnement des systèmes, mais leurs performances, à partir de la mesure des acquis des élèves et étudiants. On imagine facilement que cette belle idée, défendue au XIX<sup>e</sup> siècle par Marc-Antoine Jullien, puisse apparaître encore aujourd'hui comme trop complexe, donc impossible. C'est pourtant sur la possibilité de comparer les acquis des élèves qu'à partir des années 1950 la communauté scientifique va se mobiliser – d'abord sur la mesure des acquis en mathématiques et en sciences –, et que va être créée en 1961 l'*International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) afin de mettre au point les instruments rendant possible la comparabilité des données recueillies. Une mise au point forcément mouvementée, tellement l'objectif était ambitieux : elle fut marquée par de nombreuses crises jusqu'à ce que l'OCDE s'impose, et à partir de 1997,

2. *Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE*, OCDE, 2006.

s'empare du problème en mobilisant non plus seulement les scientifiques mais aussi les décideurs. Cela a permis à la fois de dégager des moyens importants et d'amplifier la visibilité des résultats. Sans évoquer toutes les péripéties de cette aventure, disons qu'avec le programme PISA, une étape importante a été franchie dont on n'a pas fini de mesurer les conséquences. Si une forme de consensus a pu être dégagée au sein de l'OCDE, c'est sur la base de choix méthodologiques très explicites. Le PISA a pour objectif de mesurer des compétences plus que des connaissances dans des situations qui se veulent proches de la vie quotidienne. Plus explicitement, il s'agit de mesurer la capacité des jeunes de 15 ans à exploiter leurs connaissances et leurs compétences pour faire face aux situations de la vie réelle, et cela dans trois domaines: la culture mathématique, la compréhension de l'écrit et la culture scientifique. Ces choix placent l'observation du côté de l'« utilisateur » plus que du « prescripteur »; il s'agit d'évaluer non pas le niveau de maîtrise d'un programme scolaire, mais l'aptitude à exploiter les enseignements dans la vie en société, ce qui pour nous Français correspond assez bien à ce qui a longtemps fondé notre enseignement élémentaire, ainsi que notre enseignement professionnel, mais est assez éloigné de ce qui fonde notre enseignement secondaire général à partir du collège. Quant à l'âge de 15 ans, il correspond – dans la communauté des pays industrialisés – généralement à la dernière année de la scolarité obligatoire, ce qui signifie que l'évaluation concerne alors la totalité d'une génération.

Si la France avait eu jusqu'à PISA une politique chaotique en matière de participation aux évaluations des acquis des élèves, c'est qu'il y avait quelques difficultés à accepter l'idée qu'il était possible de comparer le « niveau » des élèves à un moment donné d'un cursus scolaire, cela signifiant que ce fameux « niveau » soit mesurable autrement que par une note comprise entre zéro et vingt. Une idée qui ne fait pas partie de la culture de la communauté éducative française, même au pays d'Alfred Binet. Mais depuis 1997, c'est-à-dire depuis le lancement de PISA, la France « joue le jeu ». Le HCEE s'en est félicité, tout en soulignant que ce programme n'était pas exempt de toute critique et qu'il appartenait aux responsables politiques français de peser sur les choix de l'OCDE pour améliorer un programme d'évaluation qui, par bien des aspects, est plus adapté à certains modèles de systèmes éducatifs que d'autres. Il n'en demeure pas moins que l'objectif affiché par PISA doit être accepté pour ce qu'il est.

## LES INVARIANTS DE LA RÉUSSITE SCOLAIRE

PISA en est maintenant à sa troisième édition – 2000, 2003 et 2006 – en attendant la quatrième qui aura lieu en 2009. Pour chacune des éditions, un champ est privilégié : ce fut la compréhension de l'écrit en 2000, la culture mathématique en 2003 et la culture scientifique en 2006. Mais, à chaque édition, aucun champ n'est réellement absent ; les deux non-privilégiés apparaissant sous des formes complémentaires. Pour l'instant, nous ne disposons que des résultats des sessions 2000 et 2003, les résultats de 2006 n'étant pas encore connus. Une base de données exceptionnelle est en train de se constituer et, dans quelques années, après plusieurs éditions, les chercheurs et les politiques disposeront d'une quantité d'informations sans équivalent à ce jour sur les systèmes éducatifs des plus grands pays de la planète – déjà en 2003, le nombre de pays engagés allait bien au-delà de la seule OCDE. À partir de cela, le rêve de Marc-Antoine Jullien va-t-il se réaliser ? Va-t-on enfin découvrir les conditions idéales de la réussite scolaire ? Certainement pas. Qui peut encore croire aujourd'hui que la science de l'éducation soit une science à ce point exacte qu'il existerait des lois universelles ? Ceux qui croient qu'il existe des méthodes d'apprentissage totalement infaillibles sont de fait assez proches de cette illusion, mais, pour les autres, les scientifiques, les choses sont un peu plus compliquées. Avec seulement deux sessions de PISA, il est pourtant déjà possible d'essayer de tirer quelques conclusions et il est en tout cas nécessaire de commencer le travail d'analyse. En France, ce travail est en cours dans plusieurs équipes et permet déjà d'affirmer ce que l'on pouvait prévoir : il n'est pas possible d'établir des corrélations suffisamment fortes entre les résultats des évaluations de compétences dans les trois champs retenus et des données objectives telles que la richesse du pays, les moyens consacrés à l'école, les conditions d'enseignement, pour pouvoir affirmer qu'il existerait un modèle idéal dès lors que certaines conditions matérielles sont réunies.

Si on regarde les résultats globaux obtenus par chaque pays, on observe qu'obtiennent de très bons résultats dans tous les domaines des pays très différents et aux systèmes éducatifs très dissemblables. Pas facile par exemple d'extraire les points communs entre les systèmes éducatifs de la Finlande et de la Corée du Sud, ou entre ceux des Pays-Bas et du Japon. Pas facile non plus d'expliquer simplement pourquoi des systèmes apparemment très proches, comme ceux du Canada et

des États-Unis obtiennent des résultats aussi différents. Contrairement à une idée reçue, les pays d'Europe du Nord – Danemark, Finlande, Norvège et Suède – ne constituent pas un bloc homogène et si la Finlande affiche des résultats toujours excellents, pour les trois autres pays les choses sont plus nuancées.

114 Mais, ce qui est bien évidemment le plus intéressant à comparer, ce sont les relations établies dans chaque pays entre les performances scolaires et les origines sociales, sachant que tous les pays sont confrontés au même problème : comment réduire les inégalités, produit des origines sociales, en matière de réussite scolaire ? C'est sur cette question universelle que l'apport de PISA est peut-être le plus important et le plus susceptible à moyen terme d'avoir une influence sur un grand nombre de systèmes éducatifs<sup>3</sup>. En effet, sans qu'il soit véritablement possible de parler d'invariants, quelques convergences apparaissent qui peuvent sembler triviales pour les spécialistes, mais qu'il peut être utile de rappeler aux décideurs. Il est tout d'abord rassurant de constater que le débat très « intellectuel » sur l'arbitrage qu'il conviendrait de faire entre « efficacité » et « équité » est facile à trancher : les pays dont les élèves obtiennent un niveau moyen de performances élevé sont les pays où le poids des inégalités sociales est le plus faible... et réciproquement. De même pour la dispersion des résultats où les choses vont dans le même sens : une grande dispersion des résultats est en général associée à un poids important des inégalités sociales. S'agissant du fonctionnement et de l'organisation des systèmes, deux observations essentielles : d'une part, les inégalités sont plus fortes dans les pays qui pratiquent une sélection, ou plutôt une filiarisation précoce au sein de la scolarité obligatoire, et, d'autre part, tout ce qui va contre l'hétérogénéité sociale des établissements ne fait que renforcer les inégalités de résultats dues aux origines sociales. S'il est un débat que PISA permet de trancher, c'est bien celui de savoir si, par exemple, le modèle allemand est plus efficace et équitable que le modèle français, et la réponse est non. D'ailleurs, les responsables allemands ne s'y trompent pas, et si, chez nous, les résultats de PISA n'ont guère mobilisé notre classe politique, il n'en est pas de même chez nos voisins où ils ont provoqué un véritable séisme. L'absence de « collègue unique » et l'apprentissage précoce semblent être les causes essentielles d'un niveau moyen de

---

3. Marie Duru-Bellat, Nathalie Mons, Bruno Suchaut, « Organisation scolaire et inégalités sociales de performances : les enseignements de l'enquête PISA », *Éducation & Formations*, n° 70, décembre 2004.

performances des élèves allemands, relativement médiocre, compte tenu de la richesse du pays, et d'une incidence encore plus forte que chez nous des origines socio-culturelles. Il ne faut donc pas s'étonner si, quand on reparle d'« examen d'entrée en sixième » ou d'apprentissage avant la fin de la scolarité obligatoire, ou même d'assouplissement de la carte scolaire, on provoque un rappel à l'ordre cinglant de la part des spécialistes. Une lecture attentive des résultats de PISA est de nature à élever le débat politique et à nous faire quitter le « café du commerce ».

## PISA ET LE SYSTÈME ÉDUCATIF FRANÇAIS

S'agissant de notre système, et au-delà de tout « effet palmarès », PISA nous renvoie une image que nous n'avions peut-être pas suffisamment perçue<sup>4</sup>. Dans tous les champs évalués, la France obtient toujours des résultats homogènes : les élèves scolarisés dans notre système apparaissent globalement à un niveau « moyen plus », toujours au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. S'agissant du palmarès dans la session 2003, ils sont toujours derrière cinq pays, la Finlande, les Pays-Bas, le Japon, la Corée du Sud et le Canada et souvent derrière la Belgique, le Danemark et l'Australie. Mais ils sont toujours devant l'Allemagne et les États-Unis. Il s'agit là d'un niveau moyen de performance représentatif de toute une génération d'élèves de 15 ans, scolarisés en France, comparé au niveau moyen des générations d'élèves de 15 ans des autres pays. Rappelons que les tests PISA n'évaluent pas des connaissances mais des compétences pratiques attendues d'élèves de cet âge, ce qui signifie qu'*a priori* le type d'établissement scolaire fréquenté ne devrait pas être une variable très discriminante. Or en France, à 15 ans, un élève peut être dans au moins six situations différentes<sup>5</sup> : s'il n'a jamais redoublé, ou même s'il a un an « d'avance », il peut être soit en première ou en seconde d'un lycée général et technologique, soit en seconde professionnelle ; s'il a redoublé une fois, il est encore au collège, mais soit en 3<sup>e</sup> générale, soit dans une structure adaptée (section d'enseignement général et professionnel adapté – SEGPA, 3<sup>e</sup> d'insertion ou technologique...). Enfin, s'il a redoublé deux fois, il est encore au collège mais cette fois en classe de 4<sup>e</sup>. Prises séparément, ces popula-

115

4. Christian Forestier, Claude Thélot et Jean-Claude Emin, *Que vaut l'enseignement en France ?*, Stock, 2007.

5. *Premiers Résultats de l'évaluation internationale PISA*, Note d'évaluation n° 04-12, DEP, 2003.

116 tions obtiennent des performances moyennes différentes, ce que l'on peut assez facilement admettre, mais ce qui surprend, c'est l'ampleur des différences. En effet, si on isole les 50 % d'une génération qui constituent les élèves qui sont en 1<sup>re</sup> ou en seconde générale et technologique, leurs résultats sont supérieurs à ceux obtenus dans les pays les plus performants (Finlande, Japon...) et proches du maximum; un résultat plutôt flatteur si on attache du prix à cette comparaison, mais ce qui l'est moins, c'est de constater qu'*a contrario* tous les autres élèves, soit l'autre moitié de la génération, sont en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE. S'ils n'ont jamais redoublé et qu'ils ont néanmoins été orientés dans la voie professionnelle (ce qui est relativement rare, environ 7 % d'une classe d'âge), le décrochage reste faible, mais dès lors qu'ils ont redoublé, les résultats moyens deviennent soit médiocres, s'ils n'ont « qu'un an de retard » tout en étant toujours dans une 3<sup>e</sup> générale, soit catastrophiques s'ils sont en échec lourd, c'est-à-dire soit encore en 4<sup>e</sup>, soit dans une structure *ad hoc*. Dans ce dernier cas, qui correspond à environ 15 % d'une génération, le niveau obtenu est comparable à celui observé dans les deux pays les plus pauvres de l'OCDE, le Mexique et la Turquie. Pour résumer, des résultats excellents pour la moitié de nos élèves, médiocres pour un tiers environ et désastreux pour les autres; peut-être un des meilleurs systèmes éducatifs du monde... mais pour seulement la moitié de ses élèves. Cette observation est confirmée par les performances de la moitié d'une génération d'élèves de 14 ans qui se trouvent « normalement » en 3<sup>e</sup> de collège; elles sont comparables à celles de leurs aînés qui sont en seconde, ce qui confirme le fait que ce qui discrimine, ce n'est pas d'être au collège ou au lycée mais d'avoir ou non redoublé. Une moitié de nos élèves est au plus haut niveau, mais nous sommes incapables d'amener l'autre moitié à un niveau juste moyen. Il n'est pas possible de se réjouir des performances de la première moitié lorsque l'on connaît les difficultés que rencontreront les autres, et lorsque l'on observe les caractéristiques sociales de ces deux populations. Dans la première, une surreprésentation des enfants des couches supérieures de la société, et par ailleurs, en échec lourd, uniquement des enfants des milieux les plus pauvres. Contrairement à nos voisins allemands, notre pays ne pratique plus, en principe, le « tri sélectif » à l'entrée dans l'enseignement secondaire, ce qui explique nos meilleurs résultats mais il reste néanmoins « calé » sur une seule moitié de ses élèves.

## LE SOCLE COMMUN DE CONNAISSANCES ET DE COMPÉTENCES

La loi du 11 juillet 1975 disposait que tous les enfants devaient recevoir au collège une formation commune répartie sur quatre niveaux successifs. Trente années plus tard, la loi du 23 avril 2005 vient enfin préciser les objectifs de cet enseignement commun: «[...] la scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société». Curieusement, dans l'exposé des motifs de cette loi, à aucun moment il n'est fait référence au contexte international, aucune référence aux évaluations internationales – si ce n'est une très fugitive allusion à des performances du système français jugées « moyennes » par rapport à celles des pays comparables –, aucune référence à d'éventuelles recommandations des instances européennes. Un observateur français non informé pourrait penser que la France a décidé brusquement en 2005, et seule, de se fixer l'objectif de faire acquérir à tous ses élèves un socle commun de connaissances et de compétences. Rien n'est plus faux et s'il a été possible de faire en 2005 ce qui s'était révélé impossible en 1975, c'est-à-dire tenter de définir avec précision ce que devait être l'enseignement commun donné à tous les élèves français dans le cadre de leur scolarité obligatoire, et surtout ses objectifs, c'est qu'entre-temps il est apparu que nous ne pouvions plus réfléchir au fonctionnement de notre école dans un cadre strictement national. Même si cela n'a pas été explicité auprès des parlementaires, la loi d'orientation de 2005 se place très concrètement dans un contexte européen, fortement « marqué » par les évaluations de l'OCDE. Rappelons qu'au sommet de Lisbonne, en 2001, un rapport a été adopté sur les objectifs concrets futurs des systèmes de l'éducation et de la formation, dans lequel est affirmé le principe: « la société attend de l'éducation et de la formation qu'elles permettent d'acquérir des compétences de base nécessaires pour affronter la vie et le travail ». On observe que, dans cette recommandation, il n'est absolument pas fait référence à des savoirs mais à des compétences de base, l'aboutissement de cela étant « la proposition de recommandation, du Parlement européen et du Conseil sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie », adoptée le 10 novembre 2005,

proposition qui définit huit compétences clés pour les systèmes éducatifs européens :

- communication dans la langue maternelle ;
- communication dans une langue étrangère ;
- culture mathématique et compétences de base en sciences et technologie ;
- culture numérique ;
- apprendre à apprendre ;
- compétences interpersonnelles, interculturelles et compétences sociales et civiques ;
- esprit d’entreprise ;
- sensibilité culturelle.

118 Ces huit compétences sont à rapprocher des cinq blocs de compétences définis dans la loi d’avril 2005 :

- maîtrise de la langue française ;
- maîtrise des principaux éléments de mathématiques ;
- culture humaniste et scientifique permettant le libre accès de la citoyenneté ;
- pratique d’au moins une langue vivante étrangère ;
- maîtrise des techniques usuelles de l’information et de la communication.

Si des points de recouvrement existent entre les deux listes, les différences sont significatives. On est ainsi assez surpris de voir dans l’approche française une distinction très nette entre les compétences de base en mathématiques d’une part et celles en sciences et techniques d’autre part, contrairement à l’approche européenne. On est aussi frappé de constater l’absence dans la loi française de compétences « transversales », non disciplinaires, telles que les compétences civiques ou la capacité à entreprendre. C’est donc le Haut Conseil de l’éducation (HCE), créé lui aussi par la loi d’avril 2005, qui a dû bousculer un peu les choses et dire au ministre de l’Éducation nationale, dans son avis du 12 avril 2006, son souhait de voir définies dans le socle commun français, sept compétences :

- maîtrise de la langue française ;
- pratique d’une langue vivante étrangère ;
- compétences de base en mathématiques et culture scientifique et technique ;
- maîtrise des techniques usuelles d’information et de communication ;
- culture humaniste ;

- compétences sociales et civiques;
- autonomie et initiative.

Bien plus, le Haut Conseil ajoutait que « les évaluations du PISA sont des références qui fournissent une échelle complète des niveaux d'exigence nécessaires ». La conclusion de tout cela est connue: le ministre a suivi scrupuleusement l'avis du HCE, et c'est ainsi que le décret du 11 juillet 2006 qui définit le socle commun de connaissances et de compétences, n'est pas conforme à la loi dont il est pourtant un décret d'application, mais en phase avec les recommandations européennes. Il demeure très surprenant de constater que cette « acrobatie » juridique, ainsi d'ailleurs que des références aussi explicites à PISA, ait pu se faire aussi facilement, comme si tout cela n'avait été que très partiellement maîtrisé par les principaux acteurs.

119

#### VERS UN MODÈLE UNIQUE ?

Au vu de ce qui précède, on doit se poser la question de l'uniformisation progressive des systèmes éducatifs, au niveau européen ou plutôt à celui de l'OCDE. Nous n'en sommes pas à ce stade et bien des différences subsisteront vraisemblablement, telles que l'existence d'un enseignement préélémentaire, les âges de début et de fin de la scolarité obligatoire – même si l'espace 6-18 ans aura peu à peu tendance à s'imposer –, la place et l'organisation du premier cycle de l'enseignement secondaire, le statut des enseignants, ainsi que tout ce qui touche à l'organisation et au fonctionnement des établissements scolaires, leur niveau d'autonomie et le statut du chef d'établissement. Mais s'agissant des objectifs de l'école et de son évaluation, alors, oui, nous allons très rapidement vers une harmonisation, et on a vu que le processus était déjà très engagé, la mise en place en France du socle commun pouvant être considérée comme une étape importante. Entre les objectifs fixés à Lisbonne en mars 2000, l'énoncé des compétences clés de novembre 2005 et l'acceptation par tous de PISA comme modèle dominant d'évaluation des systèmes d'éducation et de formation – y compris bientôt pour la formation professionnelle initiale –, on voit bien se mettre en place des modèles scolaires qui tout en demeurant différents ont pour objectif partagé de fournir les compétences et les qualifications dont tout un chacun a besoin dans une société fondée sur la connaissance. Cet objectif apparemment trivial a pourtant des conséquences importantes. Cela signifie tout d'abord que la notion de compétence doit sinon se substituer à, du moins compléter, celle de connaissance. Cela

120 signifie aussi que l'échec scolaire est devenu inacceptable et que la notion de socle commun s'impose à tous. Très concrètement cela nous a amenés très récemment à revoir chez nous la définition de « l'échec lourd », passant de l'absence de qualification à l'absence de diplôme du second cycle de l'enseignement secondaire; il s'agit là d'une « subtilité » qui peut échapper au non-spécialiste mais qui pour tous ceux qui s'intéressent à la relation entre l'école et l'emploi a une forte signification. C'est aussi justement le premier indicateur qu'utilise l'OCDE pour renseigner sur les performances d'un système éducatif, à savoir le taux d'obtention d'un diplôme de fins d'études secondaires. Cet indicateur veut dire concrètement pour notre pays, le taux d'élèves par génération obtenant soit un CAP, soit un BEP, soit un baccalauréat ou tout diplôme équivalent, taux qui est aujourd'hui de 80 % ce qui signifie donc que 20 % de nos élèves quittent l'école sans diplôme reconnu: on est là dans la moyenne de l'ensemble des pays de l'OCDE. Mais, en acceptant de prendre cet indicateur comme significatif de l'échec scolaire inacceptable, comme semblent le recommander implicitement l'OCDE et les instances européennes, on admet de fait que l'on doit se fixer pour objectif de faire obtenir par tous les élèves un diplôme de l'enseignement secondaire; cela signifie donc qu'il y a forcément une formation initiale qui suit la validation du socle commun, ce dernier apparaissant comme une condition nécessaire mais non suffisante pour quitter l'école. Cet objectif partagé ne sera pas sans conséquences dans l'ensemble des pays, sur les conditions de validation du second cycle de l'enseignement secondaire: il signifie entre autre que l'on doit passer de l'égalité des chances à l'obligation de résultats, d'abord pour le socle commun puis pour le premier niveau de diplôme qui suit. On peut se demander si la France pourra continuer à ne pas avoir de diplôme de fin du second cycle long du secondaire, pour ne conserver à ce niveau qu'un diplôme défini comme le premier diplôme de l'enseignement supérieur. On aura compris qu'une redéfinition du ou des diplômes du secondaire en France poserait forcément le problème des conditions d'accès à l'enseignement supérieur, donc de l'objectif fixé aux différents types de baccalauréat.

Mais, quand on parle d'harmonisation internationale des objectifs, on pense immédiatement à l'enseignement supérieur. Il faut se souvenir que ce n'est que le 25 mai 1998 en Sorbonne, c'est-à-dire il y a moins de dix ans, que les quatre ministres d'Allemagne, de France, d'Italie et du Royaume-Uni exprimaient une volonté d'engager un processus d'harmonisation de leurs systèmes d'enseignement supé-

rieur. Mais, l'année suivante à Bologne, les dix étaient devenus trente et ils sont aujourd'hui proches de cinquante à mettre en place dans leurs pays une harmonisation des trois niveaux de certification que sont la licence, le master et le doctorat, le LMD. Les choses sont allées très vite, jamais dans le passé une telle transformation des structures universitaires n'avait été aussi rapide, et surtout aussi « paisible », cette vitesse – ou cette précipitation – dans un tel calme restant pour bien des observateurs stupéfiante ! Bien sûr, entre la réalité du terrain et les discours officiels il y a un écart important, mais difficile de nier l'incontestable succès du processus et d'imaginer, du moins à moyen terme, une quelconque interruption. Le fait qu'en France le dispositif ait pu se mettre en place sans une véritable remise en cause de la dualité universités / écoles illustre bien la démarche retenue pour tous les niveaux d'enseignement : l'harmonisation se fait et se fera par les diplômes délivrés et non par les structures de formation. Il n'a échappé à personne que l'architecture LMD était parfaitement compatible, c'est le moins que l'on puisse dire, avec l'architecture existant aux États-Unis et dans tous les pays anglo-saxons non européens, ce qui signifie que l'harmonisation en cours va bien au-delà des frontières européennes, et qu'elle concerne au moins l'ensemble des pays de l'OCDE.

121

Reste à évoquer le problème de l'évaluation de l'enseignement supérieur. Peut-on envisager une évaluation des compétences des étudiants aux trois niveaux L, M, et D ? Un « PISA supérieur » ? Cela semble pour le moins difficile, aucun pays n'ayant à ce jour un véritable savoir-faire en ce domaine<sup>6</sup> – ce qui ne signifie pas pour autant que cela soit impossible –, mais la difficulté a été tournée en se fondant sur le principe que le critère discriminant permettant d'évaluer la qualité d'un enseignement supérieur, devait, ou pouvait être un critère d'évaluation de la qualité de la recherche effectuée dans les établissements de formation. Une telle affirmation est peut-être contestable, mais elle est partagée par la communauté scientifique, d'où le succès du classement de Shanghai. Ce n'est pas le lieu ici pour disséquer ce classement, plus médiatisé que les évaluations PISA – la France y apparaît au cinquième ou au sixième rang mondial suivant que nous considérons le Top 100 ou le Top 500 –, mais il faut bien observer que ce palmarès, extrêmement contestable dans sa méthodologie, a pourtant déjà eu une influence positive non négligeable sur le système d'enseignement supérieur français.

6. Marc Romainville, *L'Évaluation des acquis des étudiants*, Rapport au HCEE, décembre 2002. Avis du HCEE, n° 10, avril 2003.

En effet, on peut penser que la politique de mise en place en France de nombreux Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) est peut-être une volonté endogène, mais à l'évidence non dénuée d'arrière-pensées quant à une amélioration, au-delà de la qualité de notre recherche, de notre positionnement dans le palmarès de Shanghai.

122 Que dire, pour conclure, de cette marche vers l'harmonisation des niveaux de sortie des systèmes éducatifs européens et même de toute l'OCDE ? Cette harmonisation présente des avancées qui ne sont guère contestables. L'émergence forte de la notion de compétences évaluables conduit à nous remettre en question sur les objectifs de notre premier cycle de l'enseignement secondaire, ce qui ne peut que nous aider dans l'atteinte de l'objectif incontestable de doter tous les élèves du socle commun et de réduire les sorties sans diplôme. Il est toutefois évident que si, dans cette politique, l'école française a à un moment l'impression de perdre son âme en étant contrainte de sacrifier ses ambitions culturelles pour une vision utilitairement réductrice, les résistances seront fortes, le processus sera interrompu et la réforme avortée. D'autant plus qu'il n'y a pas, on l'a vu, de recette miracle. Les États-Unis sont les premiers à avoir engagé la mise en place d'un socle de compétences en 1983, par le plan *A nation at risk*. Ils ne se sont pas dotés pour autant d'un système scolaire très performant, leur système reste en tout cas moins performant que le nôtre au regard des indicateurs retenus. Si, par ailleurs, l'harmonisation mondiale nous conforte dans notre volonté de revoir à la hausse nos ambitions en matière de taux d'accès et de réussite dans l'enseignement supérieur, c'est très bien, dès lors que les problèmes de financement sont maîtrisés. Mais attention toutefois à la fragilité des processus : est-on vraiment assuré que l'émergence de grands pôles de recherche et d'enseignement supérieur sera sans incidence sur l'égalité territoriale et sociale d'accès aux études supérieures ? S'est-on suffisamment interrogé sur les conséquences et le coût de la disparition, à terme, de l'enseignement supérieur court – IUT, STS – particulièrement développé et performant en France<sup>7</sup> ? Était-il si « politiquement incorrect » de prôner un modèle européen en 2/4/7 à la française, plutôt qu'un alignement sur le 3/5/8 américain ? Les compétences des Européens en auraient-elles été amoindries ? Rien n'est moins sûr, mais en tout cas on peut déjà s'interroger

---

7. Jacques Mazeran, William Experton, Christian Forestier, André Gauron, Serge Coursaud, Albert Prévos, Jamil Salmi et Francis Steier, *Les Enseignements supérieurs professionnels courts. Un défi éducatif mondial*, Hachette Éducation, 2007.

sur les effets de cette harmonisation « par le haut » pour les pays émergents. Ne faut-il pas être préoccupé de voir aujourd'hui les systèmes universitaires africains, par exemple, se précipiter à mettre en place un LMD pour une fraction modeste de la population des pays concernés, en court-circuitant l'étape du supérieur court qui a rendu tant de services aux pays développés ? Si les pays fortement industrialisés semblent avoir intérêt à cette vague d'harmonisation qui touche tous les systèmes éducatifs, il n'est pas certain qu'il en soit de même pour les pays émergents ? Reste enfin à s'interroger sur les éventuels dégâts collatéraux de cette démarche. Aujourd'hui on ne voit pas apparaître de contradiction entre une volonté réelle d'élévation du niveau de compétences des individus et la nécessaire poursuite de réduction des inégalités sociales devant l'accès aux hautes qualifications ; mais qu'en serait-il si, pour répondre aux besoins attendus d'une économie en compétition, le « marché » de l'enseignement professionnel et de l'enseignement supérieur venait à se substituer à une puissance publique financièrement défaillante ? Le pire n'est jamais sûr, mais il faut parfois l'envisager.

123

## R É S U M É

---

*Si l'idée de comparer le fonctionnement et les performances des systèmes éducatifs est ancienne, ce n'est que très récemment que l'OCDE a pu convaincre l'ensemble de ses membres et notamment la France, qu'il était possible et souhaitable de pouvoir évaluer et comparer les compétences acquises par les élèves. Même si l'on n'est qu'au début d'un processus, ces évaluations ont déjà eu une influence réelle sur les systèmes éducatifs des pays concernés ; s'agissant de la France elles nous éclairent sur certaines caractéristiques de notre école, et sont un élément essentiel dans la mise en place du socle commun des connaissances et des compétences.*



L'ÉDUCATION EST-ELLE  
UNE MARCHANDISE  
COMME UNE AUTRE ?

125

Les réticences à l'endroit de toute « marchandisation » de l'école se multiplient aujourd'hui. Essor des portails électroniques sur Internet, apparition du « cartable électronique », privatisation d'une partie des services éducatifs, notamment dans le domaine du « soutien » apporté aux élèves : de fait, les symptômes se multiplient qui attestent que le secteur éducatif est désormais identifié par le monde économique à un marché. Estimé à hauteur de 2 000 milliards de dollars, ce secteur constitue un magot dont la mise en exploitation ne manque pas d'être rattachée par beaucoup à la dynamique de la mondialisation néo-libérale. Au-delà de quelques effets rhétoriques, la représentation de l'éducation comme marchandise a pourtant quelque chose de déconcertant.

L'ÉDUCATION-MARCHANDISE : UNE SIMPLE ANALOGIE ?

Une marchandise est un produit doté d'une valeur d'usage et d'une valeur d'échange, permettant éventuellement, à la faveur de l'échange, de dégager du profit. De ce point de vue, il est certes souhaitable que les formations dispensées par l'appareil éducatif aient une valeur d'usage pour ceux qui, élèves ou étudiants, les acquièrent, ainsi que pour la collectivité qui organise et finance le processus éducatif. Quant à savoir si ces formations ont aussi une valeur d'échange, et laquelle, la question est plus complexe. Pour ce qui concerne la partie obligatoire de l'éducation, il existe dans la plupart des pays une offre publique gratuite, excluant dans son principe même une réelle marchandisation de

l'enseignement. Pour la partie du processus de formation qui excède l'âge de la scolarité obligatoire, coexistent en général une offre publique et une offre privée. Même en France, où la loi dispose qu'il ne saurait y avoir d'universités que publiques, cependant, à côté des universités, est présent un secteur d'écoles qui, grandes ou petites, peuvent être de statut privé et « vendre » aux étudiants reçus aux concours, les années de formation auxquelles ils sont admis. Pour autant, même dans ce secteur ou, hors de France, dans celles des universités privées, l'enseignement dispensé est-il véritablement une marchandise ?

Rien n'est à vrai dire moins sûr : pour que tel fût le cas, il faudrait en effet que les établissements concernés soient des entreprises couvrant leurs coûts avec les recettes tirées de leurs « produits ». Or, dans l'Université française, les droits d'inscription couvrent 2 % du coût moyen d'une formation et, même dans les universités américaines – où ces droits sont beaucoup plus élevés –, ils ne représentaient que 12 % des coûts en 1995<sup>1</sup>. Parler de marchandise éducative ou considérer les établissements comme des entreprises n'a donc ici de sens que par analogie, c'est-à-dire abstraction faite de beaucoup de différences.

Une analogie peut cependant être valide ou non. Qu'en est-il ici ? La question conduit à un autre aspect déconcertant inscrit dans l'assimilation de l'éducation à une marchandise, même quand – comme il convient dans une analogie – elle précise que l'éducation n'est pas tout à fait une marchandise comme les autres. Il faut en effet prendre acte, en tout cas en France, de ce qui reste le statut dominant de l'appareil scolaire : celui d'un service public, certes mis en concurrence – à l'exclusion des universités – avec un secteur privé, mais demeurant largement plus puissant que ce dernier et incarnant depuis plus d'un siècle la représentation républicaine de l'école. Service public, l'école est une pièce de l'appareil d'État. Par voie de conséquence, si ce service doit être préservé dans sa configuration républicaine, il est le plus souvent conçu comme une évidence qu'il faut avant tout le soustraire, dans son fonctionnement interne, à un principe libéral de libre concurrence caractéristique du monde économique. Dans une économie de marché, les entreprises peuvent et même doivent se trouver en relation de libre concurrence les unes avec les autres. Même le service public, quand il n'équivaut pas au monopole public d'une activité, peut bien

1. J'emprunte ces chiffres à Alain Trannoy, « L'Université est-elle une entreprise comme les autres ? », Journée d'études de l'Observatoire européen des politiques universitaires, 25 novembre 2006, texte disponible sur <<http://oepu.paris-sorbonne.fr>>.

se trouver en concurrence – comme c'est le cas pour l'école – avec un secteur privé. Pour autant, deux garde-fous sont opposés à la logique économique de la concurrence, y compris dans les consciences :

– d'une part, cette concurrence ne doit pas faire abandonner à l'Éducation nationale ce qui la caractérise comme service public et soustrait son fonctionnement à la loi du marché : le premier garde-fou est celui du principe de gratuité. Lequel dégage ainsi l'espace éducatif public de toute considération de rentabilité directe ;

– d'autre part, et *a fortiori*, la concurrence ne doit pas s'installer au sein même d'une éducation conçue comme « nationale ». Par le biais du service public, l'État-nation prend en charge la plus large part de l'éducation et il ne saurait en effet entrer en concurrence avec lui-même, faute de quoi, en se divisant pour ainsi dire d'avec lui-même, il ne pourrait que voir, dans cette optique du moins, se dégrader la façon dont il remplit sa fonction. Dans la mesure même où la concurrence est ainsi tenue pour une dimension exclusivement constitutive de l'univers marchand, le débat sur la marchandisation des formations se cristallise très aisément sur cette question de l'instauration d'une forme de concurrence dans le secteur public de l'éducation. Instauration pour l'instant exclue dans les pratiques comme dans les théories du service public. On comprend aussi pourquoi, dans ces conditions, la discussion sur l'autonomie des établissements d'éducation par rapport à l'État demeure encore si crispée. Derrière cette autonomie, c'est en effet leur mise en concurrence qui s'annoncerait, et derrière elle il faudrait voir se profiler la marchandisation des formations. À l'encontre de quoi il conviendrait de préserver le « sanctuaire » que doit être l'éducation, que seule sa prise en charge par l'État garantirait contre un abandon au jeu des intérêts particuliers qui régissent la société.

127

Tout le dispositif législatif et réglementaire qui régit notre système d'éducation nationale est en fait consacré à garantir ces deux garde-fous. De ce fait, la menace d'une marchandisation des formations apparaît n'intervenir, dans l'état actuel de cette législation et de cette réglementation, qu'à la périphérie d'un système fortement blindé contre une telle éventualité. En ce sens, quand se multiplient les dénonciations de telles pratiques, la France joue bien davantage à se faire peur qu'elle n'affronte les interrogations que peut susciter une sanctuarisation de l'école, sanctuarisation dont le démantèlement est loin de se trouver sérieusement amorcé. Cela dit, les lois et les règlements ne font qu'exprimer un ensemble de convictions et des choix de valeur engageant le fonctionnement d'une société. Mais sous l'effet de constats induisant

des prises de conscience, ces convictions et ces choix pourraient être, un jour plus ou moins prochain, appelés à se renouveler. De façon à éviter aussi bien une crispation récusant toute évolution qu'un renouvellement brutal et mal maîtrisé, c'est donc la teneur même des représentations impliquées dans le dispositif existant qu'il faut cerner de plus près si nous voulons mieux mesurer la logique du dispositif anti-marchand et ce qui pourrait appeler en lui d'éventuels correctifs plus ou moins amples.

## L'ARGUMENTAIRE ANTI-MARCHAND

128 Solidaires entre elles, les réticences à la mise en cause du principe de gratuité, à l'instauration d'une concurrence interne au service public de l'éducation et à l'autonomisation des établissements, qui constituent l'essentiel de l'appareillage idéologique contre la marchandisation des formations renvoient en fait à un raisonnement implicite qui, si on le déplie, fait apparaître trois arguments<sup>2</sup>.

Le premier argument a le statut d'une pétition de principe : l'éducation est prioritairement un service public ; un service public est, là réside sans doute la part la plus importante de la pétition de principe, un service d'État, c'est-à-dire produit et rendu par des agents de l'État.

De ce principe s'ensuit, sous la forme d'un deuxième argument, une conséquence sur les relations entre éducation et société. Si l'éducation, dans sa dimension publique, est un service d'État, seul l'État doit régir l'offre fournie par ce service à la société. En ce sens, un financement, même partiel, du service public de l'éducation par les entreprises, sera identifié comme risquant de le dénaturer et de l'ordonner à des objectifs qui ne seraient plus ceux du bien commun.

Cette hantise d'une dilution de l'appareil éducatif, comme service d'État dans la société et dans le monde de l'entreprise, entraîne alors un rejet de toute politique libéralisant les relations administratives entre l'appareil éducatif et sa tutelle étatique. Envisager que l'école se gouverne elle-même, selon un mode plus autonome, ce serait en effet la concevoir elle-même – et là s'énonce le troisième argument

---

2. Ce point a été fortement souligné par Ludivine Thiaw-Po-Una dans « La modernisation des universités comme libéralisation », *L'État démocratique et ses dilemmes : le cas des universités*, Hermann, 2007, p. 158 sq. De cette analyse, issue des travaux de l'Observatoire européen des politiques universitaires, je retiens ici ce qui est susceptible d'être élargi à l'ensemble de l'appareil éducatif. J'évoquerai plus loin ce que la question de la marchandisation a de spécifique quand il s'agit du niveau universitaire des formations.

anti-marchand – sur le modèle de l'entreprise. Le cheval de Troie serait alors déjà dans la place, puisque les établissements d'éducation, en se gérant comme des entreprises, auraient déjà intégré les objectifs des entreprises : rentabilité, profit, et non plus émancipation des consciences, formation des citoyens au savoir et à la liberté.

Cet argumentaire est traversé par une tension qui, tout à la fois, explique sa vigueur et le fragilise. D'une part, l'éducation s'y trouve conçue comme devant entretenir une relation étroite avec l'État. D'autre part, force est de convenir que les établissements d'éducation ne sont pas installés sur la lune, mais dans des sociétés profondément structurées par une économie de marché. Consécutives à l'explosion d'un monde et d'une conscience longtemps marqués par l'alternative communiste, la réconciliation contemporaine avec une telle économie soulève la question de savoir si l'appareil éducatif n'est pas invité par la réalité à se forger lui-même, à travers ses agents, une représentation transformée de son propre fonctionnement et de sa propre organisation. Plus largement, compte tenu de la tension entre État et société, qui traverse et fragilise l'argumentaire traditionnel, ne faut-il pas se demander à nouveau ce que doit être ici le meilleur régime ?

129

#### RETOUR SUR LA VALEUR D'USAGE

Quand l'appareil éducatif réunit aujourd'hui en France plus de 14 millions d'élèves et d'étudiants, l'ouverture des formations sur des activités correspondant aux besoins de la société soulève des questions difficiles à contourner. Si l'interrogation sur la marchandise éducative hante les consciences, c'est donc moins en termes de valeur d'échange que, d'abord et avant tout, en termes de valeur d'usage. À quoi bon en effet former une part de plus en plus importante d'une tranche d'âge à des connaissances, dont le niveau moyen s'élève de façon incontestable, si ces formations n'ouvrent pas sur des activités professionnelles où elles trouvent à s'investir ? Interrogation sur la valeur d'usage des contenus de formation qui fait surgir bien des difficultés relatives au sens à donner au geste même d'enseigner. Prenons, pour exprimer ces difficultés, un exemple significatif.

Chacun s'accorde sans peine sur le fait que l'Université devrait disposer de moyens – qu'elle n'a pas en France – de produire des savants, dont la mission consisterait aussi bien à accroître le savoir qu'à transmettre l'héritage d'une civilisation. Ainsi, la formation dans des secteurs non immédiatement productifs en termes d'emplois, comme ceux des

130 humanités ou des langues anciennes, doit-elle pouvoir continuer à faire partie des missions de l'Université. Où l'on aperçoit que la question de la valeur d'usage est, dans le domaine de l'éducation, éminemment complexe : l'objectif de l'utilité à court ou moyen terme ne doit pas neutraliser celui d'une utilité dont on ne saurait par définition fixer le temps sur lequel elle se joue – puisqu'il s'agit du temps même de l'humanité et de la civilisation. Cette exigence vaut prioritairement aujourd'hui, dans le débat public, pour les universités mais elle retentit néanmoins aussi sur les formations secondaires : celles-ci doivent bien dispenser en effet les éléments permettant à certains de s'engager dans des études supérieures consacrées à de tels secteurs, et à tous de ne pas ignorer les composantes d'une culture générale dont nous savons que, même non directement « rentabilisable », elle a néanmoins une haute valeur d'usage, puisqu'elle fait que l'homme peut être proprement humain. Ce pourquoi le maintien par l'État d'une offre professionnelle, sous la forme de postes d'enseignants assurant une formation aux héritages civilisationnels, apparaît indispensable. Comment cependant articuler un tel choix avec la nécessité de prendre aussi plus largement en compte la formation aux compétences requises par l'univers professionnel ?

Il n'y a pas de valeur d'usage sans considération des besoins. Dans le domaine des formations, les besoins les plus identifiables se mesurent en activités, donc en emplois. Il est par conséquent indispensable que les formations concernées par des besoins de ce type intègrent réellement cette demande, et se rendent plus compétitives sous ce rapport. Pour que la logique de la valeur d'usage n'induisse pas des effets pervers, encore faudrait-il toutefois que l'exigence de rendre les formations « exploitables » – ce qui les rapproche du statut de « marchandises » – soit compatible avec l'autre mission de l'appareil éducatif : garder en vie des savoirs économiquement non rentables mais témoignant de ce qu'est l'humanité.

Les interrogations qui résultent ainsi d'un retour sur la valeur d'usage des formations, dont l'évocation constitue déjà par elle-même un tabou, se révèlent ainsi fort délicates. Sur un versant de leur mission – former à des professions –, les établissements d'enseignement doivent s'ouvrir sur la société et répondre aux sollicitations issues des entreprises. Sur un autre versant, identifié comme plus noble, ils semblent surtout chargés de maintenir ouverte une brèche dans cet univers de la compétition et de la rentabilité, où la professionnalisation recherchée du plus grand nombre les contraint pourtant à se plonger.

Cette situation devient d'autant plus délicate quand, du fait de la conception française du service public, le problème de la compétitivité paraît – à tort – mettre en question le statut même du service éducatif. Si les établissements doivent se rendre plus compétitifs dans leur rapport au monde de l'entreprise, il leur faut sans doute instaurer entre eux des relations de concurrence pour satisfaire plus efficacement aux demandes. Or, outre qu'une concurrence entre des établissements d'État est difficile à concevoir, compétitivité et concurrence, ces valeurs de l'économie de marché, constituent ce que les défenseurs du service public redoutent le plus, précisément parce qu'elles leur paraissent mettre en danger la mission publique des services en les exposant à se trouver appropriés d'abord par la logique de la sphère privée, puis par des intérêts privés, voire par des personnes privées.

Ainsi enclenché, le débat est-il condamné à ne pouvoir se développer davantage et à s'enfermer dans une guerre inexpiable entre deux choix de valeurs irréductibles l'un à l'autre ? Rien n'oblige à s'en convaincre, si du moins l'on considère, dans ces choix de valeurs, les deux conceptions de la liberté qui s'affrontent.

131

#### LA LIBERTÉ DE L'ENSEIGNEMENT

Une première conception, appelons-la « républicaine » ou « républicaniste », se représente la liberté de l'enseignement en termes d'arrachement à tout assujettissement par cette sphère des intérêts privés que domine le souci de la compétitivité et de la concurrence. En ce premier sens, l'éducation n'est libre que si elle garde la possibilité de définir en son sein des finalités dictées par la seule considération des exigences de la formation au savoir ou à la culture. Celles de maintenir, par exemple, dans une université un cursus de formation en histoire de l'Assyrie ou, dans les lycées, un enseignement du latin, voire en élargir à nouveau l'assise. Dans cette perspective, un service public organisé et géré par l'État risque fort, selon un paradoxe dont l'ampleur n'empêche pas d'apercevoir la logique, d'apparaître comme la meilleure garantie qu'il peut encore exister dans nos sociétés une sphère d'autonomie par rapport à un monde que dominent les impératifs de production et de consommation.

Une seconde conception de la liberté, appelons-la « libérale », consiste de la part des établissements d'enseignement à conquérir assez d'autonomie par rapport à l'État pour se rendre effectivement compétitifs dans leur volonté de répondre aux besoins du monde de l'entreprise et de former des jeunes gens dont les compétences leur permettront de

s'insérer dans ce monde. Une nouvelle figure de la liberté de l'enseignement apparaît alors, qui requiert plus de distance par rapport à l'État, plus de souplesse dans l'organisation et dans la gestion des cursus de formation pour s'inscrire en bon rang dans la compétition en vue de l'insertion professionnelle du plus grand nombre possible de leurs élèves ou étudiants dans des types d'activité correspondant à leur niveau de compétence.

132 Comment arbitrer entre ces deux figures possibles de la liberté éducative, et faut-il au demeurant arbitrer ? Pour fournir une réponse consistante et responsable à cette question redoutable, encore faudrait-il être à même de déterminer si le second modèle de liberté, qui correspond à une autonomisation par rapport à l'État, requiert en même temps un renoncement au statut de service public. Renoncement dont on peut en effet comprendre aisément que, s'il se trouvait requis, il fasse hésiter à s'engager sur la voie de formations ainsi rendues plus compétitives. Il serait difficile alors de ne pas voir se profiler derrière une telle privatisation le sacrifice, au nom des exigences de compétitivité, de toute une partie de la culture et du savoir qui apparaît d'un faible retentissement dans les relations de concurrence entre des appareils de formation animés par le souci de rentabiliser leurs enseignements sur le marché de l'emploi.

Reste que, si les réticences à la marchandisation sont compréhensibles, on ne voit pas pourquoi la compétitivité des disciplines plus directement sollicitées par les entreprises ne pourrait en aucun cas être assurée en demeurant dans le cadre du service public lui-même. Certes, le service public français se trouve, de ce point de vue, dans une situation délicate dont témoignent les difficultés qu'il rencontre pour s'acquitter, notamment dans les universités, des exigences de la professionnalisation. S'il rencontre de telles difficultés, est-ce néanmoins parce qu'il a un statut de service public, ou parce que, dans le cadre de ce statut, l'organisation centralisée qu'a privilégiée notre tradition du service public suscite, comme à tous les niveaux de l'appareil éducatif, des lourdeurs de nature à paralyser les initiatives permettant une meilleure adaptation aux demandes du monde professionnel ? Est-il si évident qu'il faille, devant ces difficultés, abandonner la perspective selon laquelle les diverses missions de l'appareil éducatif – formation au savoir et à la culture, mais aussi professionnalisation – pourraient continuer d'être assurées par le service public, sous réserve que celui-ci puisse procéder aux transformations qui lui permettraient en même temps de mieux s'acquitter de ces missions ?

## TRANSFORMER LE SERVICE PUBLIC

Le débat se joue avant tout autour de deux objectifs qui paraissent s'opposer :

- d'un côté, celui d'un allègement plus ou moins accentué de la dépendance par rapport à l'État ;
- de l'autre, celui de préserver l'appareil éducatif sous la protection maintenue – même sous une forme modifiée – de l'État, contre une dissolution dans la sphère des intérêts particuliers.

Il se pourrait à vrai dire qu'il faille davantage combiner ces objectifs que privilégier l'un par rapport à l'autre. La mainmise de l'État sur l'appareil éducatif, telle qu'elle est pratiquée dans la tradition française du service public, produit des effets de paralysie des libertés, et ne permet plus de répondre aux défis contemporains. Symétriquement, une immersion complète de l'institution éducative dans la sphère socio-économique ne tient pas compte, en marchandisant le savoir, des spécificités et de certaines des missions de cette institution.

133

La perspective la plus défendable pourrait en fait consister à désétatiser le plus possible le service public de l'éducation, notamment universitaire, tout en le préservant d'une privatisation qui impliquerait une résorption trop forte dans le monde de l'entreprise. Ni au niveau des universités ni en ce qui concerne enseignements primaire et secondaire, on ne saurait ici entrer dans le détail de l'analyse des modalités de gestion qui correspondraient à cette situation nouvelle. Elles tiennent en tout cas au pari qu'il existe un modèle de gouvernance, y compris pour des établissements publics, beaucoup plus autonome que celles qui caractérisent l'espace éducatif français.

Une telle transformation du service public donnerait-elle cependant la clé du problème de la professionnalisation, qui entretient un lien direct avec l'exigence de compétitivité ? De fait, on peut objecter que ce n'est pas parce qu'un établissement public serait plus autonome par rapport à l'État qu'il résoudrait nécessairement, comme par magie, le problème de la professionnalisation de ses élèves ou de ses étudiants. Du moins peut-on estimer que l'autonomisation permettrait à davantage d'initiatives de se faire jour et de trouver des formes de réalisation. Mais précisément, pour rendre efficace dans le domaine de l'éducation un service public désétatisé, ne faudrait-il pas intégrer plus franchement à sa conception la notion même de compétitivité, en l'inscrivant dans ses principes mêmes, c'est-à-dire dans les principes du service public ?

Autrement dit, ne faudrait-il pas, pour rendre des établissements publics désétatisés plus compétitifs dans leur rapport au monde de l'entreprise et de ses besoins, accepter qu'ils puissent aussi entrer, les uns par rapport aux autres, dans des relations de concurrence ? C'est ici, sans doute, que se joue la véritable désétatisation, celle qui engage, entre autres, le caractère national des diplômes, l'élaboration centralisée des filières de formation, le recrutement étatique des enseignants par des concours nationaux, de même que leur rétribution, selon les seuls critères de la grille indiciaire de la fonction publique.

134 Envisager cette forme de désétatisation est-il encore compatible avec le statut de service public ? Prenons un exemple test. Ne serait-il pas raisonnable, dans les universités, de ne mobiliser l'État que là où il est indispensable de se tourner vers lui ? L'État est certainement requis pour garantir l'existence de filières dont l'intérêt scientifique, culturel, civilisationnel n'entraîne pas qu'elles soient directement sollicitées par les entreprises. Le soutien de l'État, ici, peut même être renforcé si, dans d'autres secteurs, appel n'est plus fait au seul financement public. Ce qui supposerait une réévaluation des droits d'inscription dans les universités et l'intervention de financements privés.

Ces deux transformations semblent appelées aujourd'hui par de pures considérations de bon sens. Comment en serait-il autrement quand, dans une université comme celle de Paris-Sorbonne, le montant des droits d'inscription acquittés par les 26 000 étudiants ne couvre pas même les coûts de fonctionnement du service de la scolarité qui rend possibles leurs inscriptions ? De même, si les entreprises, par le biais de la collecte de la taxe d'apprentissage, contribuent d'ores et déjà au financement des formations directement professionnelles et technologiques, pourquoi serait-il impensable qu'elles soutiennent des formations qui exigeraient, pour améliorer l'employabilité de leurs étudiants, des ajouts à leurs parcours de formation, donc de nouveaux coûts ?

Quitte à entreouvrir ici un dossier sulfureux, est-il exclu de considérer qu'un tel dispositif puisse notamment passer en France par l'adaptation des droits d'inscription, dans des universités devenues autonomes – y compris sur ce point décisif –, aux réalités du coût des études et même à un coût qui doit s'élever pour que les formations soient plus efficaces ? En sorte que l'éducation publique se trouve aujourd'hui prise dans un véritable étau :

– Si elle continue de trouver dans l'État son investisseur presque unique, il est exclu, sauf à envisager une improbable explosion de l'investisse-

ment public dans l'enseignement et la recherche, que la somme investie par la collectivité évolue dans des proportions telles que l'efficacité de ces formations en soit sensiblement modifiée: le cas des universités, sur ce point, est particulièrement préoccupant.

– Si en revanche les établissements d'éducation élèvent les droits d'inscription et accueillent des financements privés, l'indépendance financière ainsi obtenue – ou la moindre dépendance ainsi rendue possible – par rapport à l'État ne les conduit-il pas à rompre, au-delà de la période de la scolarité obligatoire, avec le principe de gratuité ou de quasi-gratuité? D'autant que, pour que des droits d'inscription correspondent mieux au coût réel des études et n'engendrent pas des inégalités, il leur faudrait s'accompagner, comme dans d'autres pays, de bourses provenant en grande partie – pour être décentes et ne pas faire à nouveau exploser le budget de l'Éducation nationale – de sources privées. Auquel cas il sera requis, pour qu'un tel système de bourses soit mis en place, que les entreprises se sentent pleinement concernées par l'existence et le développement de filières susceptibles d'être sollicitées par elles quand elles cherchent des collaborateurs. Un tel système de bourses paraît-il compatible, en France, avec le statut des universités publiques, comme c'est le cas ailleurs? Ou la sanctuarisation française de l'éducation condamne-t-elle à identifier comme dégradant d'emblée les formations en marchandises, dispositif permettant aux entreprises et aux banques de subventionner les étudiants et d'encourager leurs trajectoires?

L'avenir de notre système d'enseignement, notamment son aptitude à négocier le virage marchand de l'éducation, dépendra des choix politiques qui seront faits sur de tels dossiers. Il dépendra tout autant, voire davantage, que de la capacité des politiques à desserrer un étau qui n'est pas seulement institutionnel, mais emprisonne aussi les mentalités, y compris celles des acteurs du monde éducatif.

R É S U M É

---

*La marchandisation de l'éducation suscite aujourd'hui, en France, des questions liées à la conception de l'appareil éducatif comme service public et de ce service public comme service d'État. Concurrence, autonomie, compétitivité, employabilité: autant de perspectives dont l'introduction raisonnée dans le système d'éducation requiert une transformation de la représentation même du service public.*

# CHRONIQUES



# ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2007 ET DÉMOCRATIE

L'élection présidentielle française de 2007 a pu être présentée comme une rupture et le point de départ d'un nouveau cycle politique sous la V<sup>e</sup> République. Cela tient certainement au fait que le président sortant ne se représentait pas, à la présence d'une femme, Ségolène Royal, pour la première fois en situation de gagner l'élection et au renouvellement des générations incarnées en particulier par les candidats de l'UMP, Nicolas Sarkozy, du Parti socialiste, Ségolène Royal et de l'UDF, François Bayrou<sup>1</sup>.

Toutefois, d'un point de vue institutionnel, cette élection s'inscrit plutôt dans la continuité d'une évolution déjà amorcée et ne constitue pas l'amorce d'un nouveau cycle constitutionnel. Ainsi, cette élection présidentielle, comme les précédentes, a été un moment central de la vie politique française. Cela résulte de facteurs très classiques, à savoir, tout d'abord, l'importance des pouvoirs accordés par la Constitution au chef de

l'État, quoique inférieurs à ceux observés en pratique, mais supérieurs à ceux des régimes antérieurs et surtout, ensuite, le mode d'élection au suffrage universel direct. De manière plus récente, la primauté de l'élection présidentielle s'explique aussi par la double réforme du quinquennat de 2000 et par l'inversion du calendrier électoral décidée en 2001 qui fait, d'une part, du président de la République le chef de la majorité parlementaire et, d'autre part, de l'élection présidentielle l'élection première et des élections législatives les élections secondes.

Sur ces réformes, on notera qu'un des buts avancés pour les justifier était d'éviter les risques de cohabitation en alignant la durée du mandat présidentiel sur celle de député. L'argument était qu'il est peu probable que les Français votent de manière différente à près d'un mois d'intervalle. Ce risque ne s'est effectivement pas produit en 2007. Pourtant, si François Bayrou avait gagné l'élection

\* Maître de conférences de droit public à l'université des sciences sociales de Toulouse.

1. Alors que François Mitterrand était né en 1916, Valéry Giscard d'Estaing en 1926, Jacques Chirac en 1932, les trois candidats arrivés en tête à l'élection présidentielle de 2007, Nicolas Sarkozy, Ségolène Royal et François Bayrou, sont nés entre 1951 et 1955.

présidentielle, cette hypothèse n'était absolument plus sûre. Il n'était pas certain en effet que les élections législatives auraient donné à François Bayrou, comme président nouvellement élu, une majorité franche de soutien. Celui-ci aurait été à la recherche d'une coalition inédite pour former un gouvernement sur un modèle que connaissent toutefois neuf pays de l'Union européenne<sup>2</sup>.

En fait, la démarche politique de François Bayrou de casser la logique bipolaire avait peu de chances d'aboutir tant elle était compliquée par des contraintes institutionnelles. En effet, au second tour de l'élection présidentielle, à la différence d'autres scrutins, seuls peuvent se présenter les deux candidats arrivés en tête, ce qui induit, par nature, une logique bipolaire. De même, pour l'heure, le mode de scrutin en vigueur pour les élections législatives est le scrutin majoritaire à deux tours qui, s'il autorise des triangulaires, favorise, selon une des lois dites de Duverger, un affrontement bipolaire.

L'objet de cette étude n'est pas d'analyser, de manière exhaustive, les conséquences de l'élection présidentielle de 2007 sur la vie politique française mais de s'interroger sur certaines questions institutionnelles, choisies de manière subjective, qui se sont posées à l'occasion de cette élection. À ce titre, cette dernière s'est caractérisée, d'une part, par un renforcement de règles démocratiques traditionnelles et, d'autre part, par l'exploration de nouvelles formes de démocratie.

## LE RENFORCEMENT DE RÈGLES DÉMOCRATIQUES TRADITIONNELLES

On a observé, au cours de l'élection présidentielle 2007, un renforcement de règles démocratiques traditionnelles concernant la désignation des candidats et le traitement de la campagne, au risque d'ailleurs de provoquer de nouvelles difficultés. Ainsi, la désignation des candidats s'est démocratisée avec l'organisation d'élections primaires, quoique encore imparfaites. Cette élection a vu également l'émergence de nouvelles difficultés causées par le filtre institutionnel des parrainages ainsi qu'à propos du traitement démocratique de la campagne audiovisuelle.

### *La désignation démocratique des candidats : l'organisation d'élections primaires*

La précampagne présidentielle a été marquée par le renforcement de la démocratisation interne des partis politiques. En effet, la tradition française a longtemps été celle d'un recrutement oligarchique de leurs dirigeants et de leurs candidats. Il paraissait en effet jusqu'à présent difficilement concevable de transposer en France le système américain d'élections primaires – ainsi, l'auteur d'un article, peu prémonitoire, affirmait en 1996 que les élections primaires se heurtaient d'abord à des obstacles juridiques, puis à des objections politiques<sup>3</sup>.

Pourtant, une première brèche avait été ouverte en 1995 par le Parti socialiste qui avait eu recours à une élection pri-

2. Les États de l'Union européenne où gouverne une coalition sont, au 1<sup>er</sup> juillet 2007, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et la Slovaquie.

3. Pierre Esplugas, « Les élections primaires et l'élection présidentielle », *RFDC*, 1996, p. 675.

maire, mais de manière assez informelle, entre Lionel Jospin et Henri Emmanuelli. À l'automne 2006, ce mouvement a été accentué par l'organisation d'élections primaires entre trois candidats, Ségolène Royal, Dominique Strauss-Kahn et Laurent Fabius<sup>4</sup>. Cette élection a été très codifiée en ce qui concerne aussi bien la campagne – avec six débats, trois télévisés et trois non télévisés – que le scrutin<sup>5</sup>.

Ces élections ont permis au PS de focaliser durant la précampagne toute l'attention, notamment médiatique. Cependant, elles présentaient le risque d'étaler des divisions inhérentes à une élection primaire. C'est d'ailleurs ce qui explique que leur organisation ait pu apparaître extrêmement rigide et qu'en contrepartie elles aient paru ennuyeuses au grand public. En fait, le risque de division ne s'est pas tant réalisé pendant la campagne des primaires mais plutôt durant la campagne de l'élection présidentielle au terme de laquelle la candidate socialiste, Ségolène Royal, a affirmé

avoir souffert « des flottements, des trahisons, des prises de distance »<sup>6</sup>.

Ce scrutin a eu des effets sur la structure même du parti. Cette désignation a en effet été précédée d'une importante vague d'adhésions de sympathisants motivés ponctuellement par l'enjeu du scrutin et encouragés par un montant de cotisation peu élevé – 20 euros<sup>7</sup>. Or, jusqu'à présent, le Parti socialiste était essentiellement, dans son organisation interne, un parti de « militants » impliqués dans la vie de leurs sections. Au contraire, les nouveaux venus sont des « adhérents » motivés essentiellement par l'enjeu de ce scrutin primaire. Cette évolution ferait donc tendre le PS vers un parti de « supporters » à l'américaine<sup>8</sup>. Elle présente le risque d'avantager les candidats qui disposent de réseaux et de moyens financiers conséquents pour enrôler de nouveaux adhérents dans la seule perspective de voter pour eux. En réaction, certains responsables de fédérations, dérouterés par cette évolution, ont souhaité imposer comme condition, afin de

4. Sur l'ensemble de cette question, v. le dossier spécial, *RDP*, n° 2, 2007, et les contributions de Pascal Jan, « La sélection des présidentiables, une question ancienne et en devenir », *ibid.*, p. 547 ; Michel Hastings, « Primaires et imaginaire démocratique », *ibid.*, p. 551 ; Jean Petaux, « Les deux ramoneurs et la démocratie partisane », *ibid.*, p. 557 ; Daniel-Louis Seiler, « Primaires ? Vous avez dit primaires », *ibid.*, p. 567. V. aussi René Chiroux, « L'élection présidentielle sous la férule des partis politiques », *Rev. adm.*, n° 355, 2007, p. 102 ; Bernard Dolez, Annie Laurent, « Une primaire à la française. La désignation de S. Royal par le Parti socialiste », *RFSP*, n° 2, 2007, p. 133.

5. La procédure électorale a été précisée à l'issue du congrès de Dijon de 2003 : « Le (la) candidat(e) à la présidence de la République est désigné(e) à bulletins secrets par l'ensemble des adhérents réunis en assemblées générales de section. La majorité absolue des suffrages exprimés est requise pour être déclaré(e) élu(e) au premier tour. Seuls peuvent se présenter au second tour – organisé dans les mêmes conditions que le premier – les deux candidat(e)s arrivé(e)s en tête au premier tour. Les candidatures sont enregistrées par le Conseil national. » En outre, pour être candidat, il convient de recueillir le soutien de 10 % des membres du Conseil national, soit environ 30 signatures, ce que n'a pu obtenir Jack Lang.

6. *V. Le Monde*, 13-14 mai 2007.

7. Le corps électoral pour voter à l'élection interne pour désigner le candidat socialiste le 16 novembre 2006 était composé de 217 828 personnes.

8. Sur cette évolution, v. Jacques Ion, *La Fin des militants ?*, Éditions de l'Atelier, 1997.

pouvoir voter, qu'un nouvel adhérent se rende au moins une fois devant sa section pour se présenter à ses camarades.

Rétrospectivement, le bilan de la primaire socialiste n'est pas forcément positif puisqu'elle a abouti à désigner une candidate qui a été en définitive battue. Pourtant, le choix des votants s'est porté sur la candidate dont les sondages indiquaient qu'elle était en mesure de l'emporter à l'élection officielle. Les candidats battus ont d'ailleurs parlé de dictature des sondages<sup>9</sup> et se sont plaints qu'un débat n'ait pas pu être véritablement organisé sur le fond. En réalité, la difficulté est que, par nature, l'élection primaire aboutit à désigner assez tôt un candidat. Or la situation politique favorable d'un candidat au mois de novembre peut ne plus l'être au mois de mai. Ce mode de désignation oblige aussi les candidats à tenir un discours apte à séduire les électeurs du parti. En l'espèce, cela impliquait de gauchir le discours. Dans ces conditions, un candidat comme Dominique Strauss-Kahn, présumé plus libéral, a moins de chances de remporter l'élection primaire alors même qu'il aurait pu être le mieux placé pour remporter l'élection devant les Français.

Cette élection a incontestablement provoqué un effet d'entraînement dans les autres partis. En particulier, l'UMP a également adopté un système pour désigner le candidat à l'élection présidentielle « soutenu » par le parti<sup>10</sup>. Le sou-

tien est logistique et financier mais ne correspond pas exactement à une investiture. Cette formulation pesée est la conséquence de réserves formulées par certaines personnalités comme Dominique de Villepin ou Jean-Louis Debré, attachées au dogme gaulliste selon lequel « l'élection présidentielle est une rencontre entre un homme et les Français et non une affaire de partis politiques ». En pratique, malgré une codification des règles approximative et évolutive en cours de désignation, ce système a pourtant bien été perçu comme une véritable élection primaire, dans la mesure où aucune personnalité, par crainte d'une candidature illégitime, n'a osé se présenter en dehors du soutien du parti. Une autre particularité est que la culture du débat étant encore faible – comme en témoigne la difficulté à organiser les débats qui ont précédé la désignation et où n'auront participé en décembre 2006 que Nicolas Sarkozy et Michelle Alliot-Marie – et la culture du chef plus grande qu'à gauche, les adhérents n'ont eu à se prononcer en janvier 2007 que sur un seul candidat, Nicolas Sarkozy, victorieux avec un score de plébiscite<sup>11</sup>. Ce mode de désignation a donc été de ce point de vue imparfait.

Pourtant, Dominique de Villepin aurait pu être un candidat tout désigné comme concurrent de Nicolas Sarkozy. Sans doute, avait-il été nommé comme Premier ministre par le président Chirac

9. Plus précisément, l'influence des sondages sur la désignation du candidat socialiste s'est manifestée en deux temps : tout d'abord avant le dépôt des candidatures, période au cours de laquelle les sondages ont permis une décantation conduisant Martine Aubry, François Hollande, Lionel Jospin et Jack Lang à ne pas se présenter, et ensuite, au cours de la primaire proprement dite, au terme de laquelle les militants ont choisi la candidate que les Français plaçaient en tête dans les intentions de vote.

10. Décision du bureau politique de l'UMP du 6 décembre 2005.

11. Nicolas Sarkozy a été désigné au congrès de l'UMP le 14 janvier 2007, comme candidat de ce parti à l'élection présidentielle avec 98 % des suffrages.

à cette fin. La campagne présidentielle 2007 voit donc la confirmation d'un constat traditionnel sous la V<sup>e</sup> République, sur la difficulté pour un Premier ministre à être candidat. Celui-ci est en effet souvent présenté comme un « paratonnerre » destiné à protéger le président de la République et à endosser l'impopularité de la politique décidée par le chef de l'État et mise en œuvre par lui. Dans ce contexte, il lui est difficile, au terme de l'exercice de sa fonction, d'être populaire et de se présenter en position favorable à l'élection. Ainsi, si l'on excepte Georges Pompidou, de nombreux Premiers ministres en fonction ou anciens comme Jacques Chaban-Delmas, Jacques Chirac, Édouard Balladur ou Lionel Jospin se sont présentés sans gagner l'élection. Dominique de Villepin, mis en difficulté après la crise dite du CPE au printemps 2006, rejoint une seconde liste de Premiers ministres comme Laurent Fabius, Michel Rocard ou Alain Juppé qui auraient souhaité se présenter mais qui n'ont pas été en situation politique de le faire. Il y aurait donc bien, comme cela a été écrit, une « malédiction de Matignon »<sup>12</sup>.

Il reste que l'évolution observée au PS et à l'UMP pour l'élection de 2007 a tracé un chemin pour les élections présidentielles suivantes : les candidats de ces deux partis devraient être désignés à l'avenir, sauf s'il s'agit d'un président sortant, selon un système de primaires. Les effets attendus sont doubles : d'une part, la présidentialisation des partis, c'est-à-dire qu'un parti a vocation à être dirigé par le candidat à l'élection présidentielle comme cela a été le cas en 2007 à l'UMP

et comme le propose pour 2012 Ségolène Royal ; d'autre part, la « partisanisation » de l'élection présidentielle, c'est-à-dire qu'un président ne pourrait être élu sans avoir été investi par un parti<sup>13</sup>. De ce point de vue, la France s'alignerait sur le modèle dominant en Europe selon lequel celui en charge de mener la politique nationale est le chef du parti victorieux aux élections présidentielle ou législatives. L'étape suivante pourrait être le modèle italien du 16 octobre 2005 où les sympathisants, non pas d'un parti mais d'un même camp, au nombre de 4 millions, ont, pour un euro symbolique, désigné Romano Prodi comme candidat d'une coalition de gauche.

#### *La désignation institutionnelle des candidats : les controverses autour du système de parrainages*

Le système des parrainages a été critiqué par certains candidats qui estimaient ce système discriminatoire et antidémocratique. Toutefois, force est de constater que ce système n'a conduit à écarter qu'un seul candidat notable, Nicolas Dupont-Aignan, qui se présentait sous l'étiquette gaulliste et souverainiste. On pourrait ajouter comme autre candidate notable éliminée, la présidente du mouvement écologiste Cap 21, Corinne Lepage qui, ne pouvant réunir les parrainages nécessaires a préféré, avant la date limite du dépôt, se désister au profit de François Bayrou. Le but poursuivi à l'origine par les lois n<sup>os</sup> 62-1292 du 6 novembre 1962 et 76-528 du 18 juin 1976 d'éviter les candidatures fantaisistes a été donc atteint sans que pour autant le filtre soit excessivement sévère.

12. Bruno Dive, Françoise Fressoz, *La Malédiction de Matignon*, Plon, 2006.

13. En ce sens, Gérard Grunberg, Florence Haegel, *La France vers le bipartisme*, Presses de Sciences Po, 2007, p. 30.

Cela ne doit pas pour autant masquer les faiblesses de ce système. Ce dernier répond en effet aujourd'hui à un second but qui est de limiter la multiplication des candidatures et d'éviter, comme en 2002, un second tour singulier résultant de l'émiettement des suffrages. Ainsi, le Conseil constitutionnel avait suggéré que le nombre de parrainages soit porté de 500 à 1 000<sup>14</sup>. De ce point de vue, le système en vigueur n'a pas donné de résultats satisfaisants en 2007 puisqu'on dénombre douze candidats, soit le plus grand nombre dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République après 2002. De plus, on peut se demander si la présence de quatre candidats d'extrême gauche – Olivier Besancenot, José Bové, Arlette Laguiller, Gérard Schivardi – est vraiment représentative de la structure de la société française. De même, la présence de sept candidats de gauche – les quatre précédents plus Marie-George Buffet, Ségolène Royal et Dominique Voynet – est pénalisante pour la candidate du PS qui courrait le risque, en raison d'un émiettement des suffrages causé par la multiplication des candidatures, de ne pas être au second tour malgré ses efforts pour éviter une candidature du Parti radical de gauche et du Mouvement républicain et citoyen de Jean-Pierre Chevènement.

En outre, ce système avantage les candidats qui peuvent s'appuyer sur un réseau d'élus locaux, comme la candidate communiste Marie-George Buffet, et

désavantage ceux qui n'en possèdent pas, comme Olivier Besancenot ou José Bové. Or, on peut se demander en quoi la candidature de l'une est plus légitime que celle des deux autres. La difficulté est d'autant plus grande que les candidats disposant de ce réseau d'élus locaux peuvent influencer sur la présence ou l'absence d'autres candidats en fonction de leurs intérêts. Ainsi, la candidate communiste a présenté plus de 900 parrains afin d'assécher le réservoir disponible pour des concurrents susceptibles de mordre sur son électorat, comme Olivier Besancenot ou José Bové. À l'inverse, Jean-Marie Le Pen a bénéficié de parrains affiliés à l'UMP<sup>15</sup> alors même que l'on pouvait supposer que sa présence permettait à Nicolas Sarkozy de disposer pour le second tour d'un réservoir de voix. De même, ce système peut être considéré comme discriminant entre des candidats qui ne disposent pas d'un réseau d'élus locaux et qui consacrent l'essentiel de leurs forces à recueillir les signatures nécessaires et les autres candidats qui, pendant le même temps, peuvent vraiment faire campagne.

Pour permettre aux candidats qui ne bénéficient pas *a priori* du soutien d'élus locaux mais qui représentent cependant un courant d'idées significatif, une réforme possible serait que, de manière alternative au système des élus parrains, les candidats puissent être aussi présentés, comme cela se fait en Autriche, en Finlande et au Portugal par un certain nombre de citoyens<sup>16</sup>.

14. Observations du Conseil constitutionnel du 7 juillet 2005 sur les échéances électorales de 2007.

15. La liste des parrains de Jean-Marie Le Pen, tirés au sort par le Conseil constitutionnel, fait apparaître trois maires et deux conseillers généraux UMP.

16; Par exemple, le ministre délégué aux collectivités territoriales et proche de Nicolas Sarkozy, Brice Hortefeux, s'est dit favorable à une forme de pétition citoyenne selon laquelle il s'agirait pour les candidats de réunir les signatures de 200 000 personnes « en dehors des

Une autre difficulté résulte des réticences qu'ont les maires de petites communes et ceux élus à la tête d'une liste d'« intérêt communal » à donner leur signature. Ces réticences tiennent à la crainte que leur choix soit mal interprété par leurs administrés, qui pourraient les sanctionner aux prochaines élections municipales, ou mal vu par le conseil général, et en particulier, son président pourvoyeur de subventions. Pour faire face à ces réticences, une réforme simple serait que les noms des parrains ne soient pas publiés par le Conseil constitutionnel.

Ce n'est cependant pas la voie qui a été suivie. En effet, pour les élections présidentielles de 1988, 1995 et 2002, le Conseil constitutionnel avait procédé, à titre d'information, à l'affichage, certes temporaire et bref, dans ses locaux, de la liste intégrale des citoyens ayant régulièrement présenté un candidat. Cette pratique, audacieuse, était justifiée par la volonté de mieux assurer l'égalité entre les élus qui présentent un candidat ainsi que la transparence de la vie démocratique.

Pourtant, l'article 3-I de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, tel qu'il a été complété par la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976, prévoit que le nom et la qualité des élus qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste sont rendus publics par le Conseil constitutionnel dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature, soit aujourd'hui 500. Cependant, par le vote de loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006, le Parlement n'a pas suivi les différentes

observations formulées par le Conseil constitutionnel à la suite des élections présidentielles concernées et a maintenu l'interdiction faite par la loi du 6 novembre 1962 de rendre publiques plus de 500 présentations par candidat. Par une décision du 26 octobre 2006, le Conseil a donc décidé, à partir de l'élection présidentielle de 2007, de s'en tenir à la diffusion de 500 noms de présentateurs tirés au sort. Cette expérience intéressante montre donc l'existence d'un dialogue entre le Parlement et le Conseil constitutionnel avec, au terme de celui-ci et selon l'image classique du doyen Vedel, un « dernier mot » qui revient à l'autorité compétente, ici le législateur.

#### *Le traitement démocratique de la campagne: les difficultés de mise en œuvre des règles de la campagne audiovisuelle*

La campagne présidentielle a fait apparaître certaines rigidités dans le traitement de la campagne audiovisuelle à propos de l'organisation de l'accès des candidats aux médias audiovisuels et de la diffusion des résultats du scrutin.

#### *Les rigidités dans l'organisation de l'accès des candidats aux médias audiovisuels*

Les règles d'accès des candidats ou de leur soutien à l'antenne des organismes de radios et de télévision ont été, pour la campagne de l'élection présidentielle 2007, notablement alourdies par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), par rapport aux précédentes campagnes

---

grands notables » (*Le Monde*, 27 nov. 2006). De même, le professeur Guy Carcassonne suggère que le mode de présentation actuel soit complété par un autre qui exigerait des signatures d'électeurs suffisamment nombreuses – par exemple 200 000, soit 0,5 % des inscrits – pour attester que la candidature a une substance réelle dans l'opinion (*Le Point*, 29 mars 2002).

électorales présidentielles<sup>17</sup>. Par une recommandation n° 2006-7 du 7 novembre 2006, le CSA organise en effet trois périodes pour la présentation et l'accès des candidats à l'antenne : tout d'abord, une période préliminaire allant du 1<sup>er</sup> décembre 2006 jusqu'à la veille de la publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel, où s'applique l'équité ; ensuite, une période intermédiaire allant de la date de publication de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel jusqu'à la veille de l'ouverture de la campagne, où s'applique l'équité en ce qui concerne le temps de parole et l'égalité en ce qui concerne le temps d'antenne ; enfin, la période de campagne allant du 9 avril au 6 mai 2007, où s'applique, en vertu du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 (art. 15), l'égalité stricte, c'est-à-dire dans des conditions de programmation comparable, en ce qui concerne aussi bien le temps de parole que le temps d'antenne.

L'équité peut se définir comme un cadre imposé aux organismes de radio et de télévision qui les oblige à ouvrir leur antenne en fonction de la « représentativité des candidats ». Celle-ci se définit en fonction d'une méthode bien connue en droit administratif qui est le faisceau d'indices. Ceux-ci sont constitués par les résultats que le candidat ou la formation politique qui le soutient ont obtenus aux plus récentes élections, notamment l'élection présidentielle de 2002, la représentation au Parlement de la formation politique soutenant le candidat et les

scores d'intention de vote recueillis dans les sondages par le candidat. Cette notion d'équité, définie de manière délibérément souple, a pour avantage de permettre le pluralisme dans l'expression des courants d'opinion tout en pouvant être facilement mis en œuvre par les organismes de radio et de télévision. Ceux-ci sont en définitive astreints à une obligation de moyens.

Pour ce qui concerne l'égalité imposée durant la campagne officielle, on comprend bien la volonté des pouvoirs publics et du CSA de casser le cercle selon lequel un petit candidat ne pourra jamais devenir un grand candidat s'il ne bénéficie pas du même traitement médiatique que d'autres. Cependant, l'égalité stricte rigidifie de manière excessive l'accès des candidats. Les responsables des radios et télévisions se bornent à une approche uniquement comptable des temps de parole et d'antenne, sans que l'intérêt rédactionnel soit pris en compte. Ainsi, les rédactions sont amenées à inviter ou filmer un candidat sans qu'un quelconque intérêt lié à l'actualité le justifie ou, au contraire, à traiter en quelques secondes un événement lié à l'actualité d'un candidat qui, pourtant, justifierait un traitement plus important – le meeting commun du 19 avril devant 22 000 personnes à Toulouse du président du gouvernement espagnol, José Luis Zapatero, et de Ségolène Royal a été traité avec le même temps d'antenne qu'une réunion publique tenue le même jour par Dominique Voynet sur une

17. Pour la campagne de l'élection présidentielle de 2002, les principes établis par le CSA, par une recommandation du 23 octobre 2001, ne portaient que sur deux périodes : une première ne débutant qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2002 et s'achevant à la veille de l'ouverture de la campagne officielle pour le premier tour de scrutin où s'applique l'équité entre les candidats ou leurs soutiens dans l'accès et la présentation à l'antenne ; une seconde débutant avec l'ouverture de la campagne officielle et s'achevant à la date du scrutin où l'élection est acquise et où s'applique l'égalité.

péniche à Paris. On peut se demander également si des candidats comme Gérard Schivardi pour le Parti des travailleurs, ou Frédéric Nihous pour Chasse Pêche Nature et Traditions sont, selon la définition classique du principe d'égalité en droit administratif français, placés dans une situation comparable à celle de Nicolas Sarkozy ou de Ségolène Royal. La conséquence est une perte d'intérêt des citoyens pour la campagne – audience en baisse – un traitement *a minima* de la campagne – ouverture des journaux télévisés par les faits divers. Cette égalité a également pour effet de détourner l'attention vers Internet qui est hors de la juridiction du CSA. Les sites des organismes de presse diffusent l'intégralité des interviews sans aucun souci d'égalité du temps de parole et, à notre sens, le cadre souple de l'équité entre les candidats – y compris pendant la période de la campagne officielle – devrait être maintenu.

#### *Les rigidités dans la diffusion des résultats*

La loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 (art. 11) modifiée par la loi n° 2002-214 du 19 février 2002, interdit jusqu'à la fermeture du dernier bureau de vote en métropole, la diffusion de sondages réalisés à la sortie des urnes auprès des électeurs ayant voté à l'élection concernée. Cette obligation s'impose non seulement aux chaînes de radio et de télévision, mais aussi à tout procédé de communication par voie électronique<sup>18</sup>. L'idée est de préserver de toute interférence extérieure le droit de chaque citoyen à la libre expression de son suffrage. Or, en pratique, cette interdiction est aujourd'hui difficile à respecter. Certes, l'article

L 90-1 du code électoral punit d'une amende de 75 000 euros toute infraction constatée à la loi de 1977, mais ces dispositions législatives ne s'appliquent naturellement que sur le territoire français. Or, des sites Internet de journaux étrangers – par exemple, *La Libre Belgique*, *Le Soir*, *La Tribune de Genève* –, ou même des blogs d'internautes français mais hébergés à l'étranger, ont manifesté leur volonté de diffuser avant la fermeture des derniers bureaux de vote, soit 20 heures, des sondages réalisés à la sortie des urnes.

On perçoit bien le danger, dans le cas d'un scrutin serré, de la mobilisation par réaction que peut susciter une telle pratique. Le risque ne s'est pas produit au premier tour pour des raisons techniques de saturation dans l'accès aux sites concernés. En revanche, au second tour, les résultats du scrutin étaient disponibles sur certains sites étrangers dès 17h30. Toutefois, plus fondamentalement, on voit mal comment imposer juridiquement à ces sites étrangers le respect de dispositions internes. Les télévisions belges et suisses ont d'ailleurs diffusé avant l'heure officielle française les résultats de l'élection. En outre, la situation actuelle serait un facteur de discrimination entre des élites qui connaissent les résultats de l'élection avant l'heure officielle de diffusion et les autres citoyens.

La solution serait plutôt dans le fait d'harmoniser l'heure de fermeture des bureaux de vote – par exemple 19 heures aussi bien dans les communes situées en zone rurale que celles situées en zone urbaine –, soit de retarder le dépouillement des bureaux de vote fermant plus tôt, c'est-à-dire 18 heures, jusqu'à

18. Code électoral, art. L. 52-2.

l'heure de dépouillement des bureaux de vote fermant plus tard, c'est-à-dire 20 heures.

Les difficultés, finalement techniques, ainsi retracées peuvent donc certainement être résolues. En revanche, les enjeux présentés par l'exploration de nouvelles formes de démocratie sont plus délicats à maîtriser.

#### L'EXPLORATION DE NOUVELLES FORMES DE DÉMOCRATIE

148

Une nouvelle forme de démocratie aurait pu résulter de celle que certains candidats auraient souhaité mettre en place une fois élus : la plupart ont ainsi proposé des réformes institutionnelles dont aucune ne mène à une vraie VI<sup>e</sup> République. En revanche, l'élection présidentielle de 2007 voit l'avènement d'une forme de démocratie directe visant à instituer entre les candidats et l'opinion un lien direct et aboutissant à la mise en cause des corps intermédiaires. Enfin, l'idée de « démocratie réactive » peut être une grille de lecture plus globale de cette élection.

#### *La fausse piste de la VI<sup>e</sup> République*

Sans être un thème majeur de l'élection présidentielle, la question de la réforme des institutions n'a pas été absente du débat. En effet, sept des douze candidats à l'élection présidentielle – François Bayrou, Olivier Besancenot, José Bové, Marie-George Buffet, Jean-Marie Le Pen, Ségolène Royal et Dominique Voynet – ont proposé d'instituer une VI<sup>e</sup> République<sup>19</sup>. Toutefois, la plupart

de ces propositions ne vise pas à véritablement instaurer une nouvelle République et relève davantage d'un effet d'affichage. En effet, le changement de numérotation implique une modification, voire une rupture dans l'équilibre des institutions. Or, si on lit le programme des quatre grands candidats, ces propositions ne constituent en réalité que des ajustements ayant pour objet de démocratiser le régime.

Ainsi, par exemple, le pacte présidentiel de Ségolène Royal contient toute une série de propositions dont certaines peuvent être jugées innovantes et intéressantes : référendum d'initiative populaire, non-cumul des mandats pour les parlementaires, part de proportionnelle pour l'élection des députés, modification du mode de scrutin pour l'élection des sénateurs, investiture obligatoire du Premier ministre lors de son entrée en fonction, suppression de l'article 49-3 de la Constitution pour les lois ordinaires, présidence de la commission des finances par un membre de l'opposition, suppression du veto du Sénat pour les lois constitutionnelles, jurys citoyens dans toutes les collectivités publiques<sup>20</sup>. Cependant, aucune d'entre elles n'a pour objet de réformer les pouvoirs respectifs du chef de l'État et du Premier ministre et n'a ainsi de chance d'enrayer la dérive présidentialisante de la V<sup>e</sup> République.

De même, François Bayrou affiche ouvertement dans son programme l'idée de VI<sup>e</sup> République qui, pour lui, se concrétise notamment par la suppression de techniques de rationalisation du parlementarisme – maîtrise essentielle par le Parlement de l'ordre du jour,

19. Sur cette question, v. Henri Roussillon et Stéphane Mouton (sous dir.), *Demain la VI<sup>e</sup> République ?*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007, p. 115.

20. Propositions n<sup>os</sup> 69 à 75 du pacte présidentiel de Ségolène Royal.

suppression du vote bloqué et de l'adoption de lois sans vote, suppression des ordonnances –, par le développement du référendum – extension du champ d'application du référendum et instauration d'un référendum d'initiative populaire – et par la constitutionnalisation des modes de scrutin avec représentation pluraliste des opinions et des territoires<sup>21</sup>. Toutefois, ses propositions ne visent qu'à officialiser la pratique actuelle de présidentialisation du régime. Certes, les pouvoirs du chef de l'État tendent à être mieux encadrés – réduction à deux du nombre de mandats du chef de l'État, suppression de l'article 16 de la Constitution, domaine réservé abrogé. L'essentiel est qu'il propose une réécriture des articles 5 et 20 de la Constitution qui entérine la pratique actuelle présidentialiste : le président de la République « détermine et conduit la politique de la nation » (art. 5C.) et « le gouvernement met en œuvre la politique de la nation » (art. 20C.). Il est donc difficile dans ces conditions de parler de VI<sup>e</sup> République mais tout au plus de « V<sup>e</sup> bis ».

De manière plus assumée, puisqu'ils ne retiennent pas l'idée de VI<sup>e</sup> République, Jean-Marie Le Pen et Nicolas Sarkozy se prononcent également pour une réforme de la Constitution qui va dans le sens d'un renforcement de la présidentialisation du régime. Ainsi,

Jean-Marie Le Pen suggère que le chef de l'État détermine la politique de la nation, que sa responsabilité soit engagée lorsque celui-ci procède à la dissolution de l'Assemblée en cours de mandat, et que le gouvernement devienne l'équipe d'exécution et d'administration de la politique présidentielle<sup>22</sup>.

Pour ce qui concerne Nicolas Sarkozy, la logique générale de son projet, nonobstant la réduction à deux du nombre de mandats présidentiels, est de consacrer le rôle prépondérant du président de la République, en particulier par rapport au Premier ministre<sup>23</sup>. À ce titre, Nicolas Sarkozy propose de permettre au président de la République de venir s'expliquer devant le Parlement<sup>24</sup>. En effet, une tradition parlementaire française datant de 1873, tirée d'une application stricte de la séparation des pouvoirs, empêche le président de la République de pénétrer dans les enceintes parlementaires. Il est seulement prévu que le président puisse exercer un droit de message au Parlement (art. 18C.). Cette conception est admissible lorsque le président est un arbitre, encore que, au Royaume-Uni, le monarque prononce le discours du trône devant le Parlement. Elle devient cependant paradoxale à partir du moment où le chef de l'État peut à l'étranger se rendre dans une assemblée parlementaire et où, depuis 1993, l'Assemblée nationale et le Sénat

21. Projet de Constitution de la VI<sup>e</sup> République présenté à Paris à l'Assemblée nationale par l'UDF le 4 octobre 2006.

22. Programme du Front national, volet fonction publique et institutions.

23. Discours de Nicolas Sarkozy, 5 avril 2006, Paris, Assemblée nationale, Convention pour la France d'après, V<sup>e</sup> République : réconcilier efficacité et responsabilité : « Je ne souhaite pas que le président de la République ait plus de pouvoirs qu'il n'en a déjà. Je propose même qu'il en ait plutôt moins. Mais je souhaite que cette réalité du *leadership* présidentiel soit reconnue et assumée. C'est une question de transparence du pouvoir. »

24. Convention de l'UMP du 5 avril 2006 sur les institutions, dossier « Cinquième République, concilier efficacité et responsabilité », p. 30.

peuvent accueillir un chef d'État ou de gouvernement étranger. L'interdiction faite au chef d'État de pénétrer dans un hémicycle parlementaire est enfin franchement illogique, lorsque celui-ci devient décideur politique. À ce titre, aux États-Unis, pays ayant pourtant adopté un régime de séparation supposée plus stricte des pouvoirs, le président lit en début d'année devant le Congrès le discours ou message sur l'état de l'Union. Il est donc effectivement sans doute plus cohérent, comme l'a proposé Nicolas Sarkozy, de remplacer la pratique désuète d'un discours du chef de l'État lu par le président de l'Assemblée concerné et écouté debout par les parlementaires par une présence physique du chef de l'État dans l'hémicycle.

150

Le fait qu'en définitive aucun des grands candidats n'ose créer les véritables conditions d'une VI<sup>e</sup> République répond toutefois à une certaine cohérence. Il est effectivement difficile pour un candidat de faire une campagne électorale porteuse pour annoncer simplement qu'une fois élu il se comportera en arbitre. Le principe d'une campagne électorale devant le peuple pousse logiquement à élaborer pour chaque candidat un programme détaillé qui le conduira une fois élu à se comporter en décideur politique. De ce point de vue, plus spécialement au cours de la campagne présidentielle de 2007, l'ensemble des candidats ont élaboré des programmes extrêmement complets et détaillés relevant parfois plus d'un secré-

taire d'État au Budget que d'un président de la République. Le paradoxe a même voulu que des secteurs qui peuvent relever de la compétence du chef de l'État, en vertu de la théorie dite du « domaine réservé » comme les Affaires étrangères et la Défense nationale, fassent l'objet de peu de débats par rapport à d'autres secteurs situés hors de sa compétence. On peut donc penser que le tour général de cette campagne électorale laisse présager une accentuation de la logique présidentialisiste en vigueur jusqu'à présent.

En conséquence, la réforme principale qui permettrait d'instituer une VI<sup>e</sup> République parlementaire serait de modifier le mode d'élection du chef de l'État<sup>25</sup>. En effet, si la pratique actuelle dans le régime de la V<sup>e</sup> République est celle d'un régime présidentialisiste, malgré la lettre des articles 5 et 20 de la Constitution, c'est parce que le chef de l'État est élu au suffrage universel direct<sup>26</sup>. Disposant ainsi d'une légitimité populaire directe, le chef de l'État s'est cru autorisé à violer la Constitution et ne pas être seulement un arbitre. Il faudrait donc supprimer, pour instituer un régime parlementaire, l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct. Il est vrai que cette réforme semble politiquement difficilement réalisable tant les Français ont pris l'habitude de cette élection qui mobilise énormément. Cette réforme devrait en outre être accompagnée de la suppression du droit de dissolution de l'Assemblée nationale par le chef de

25. En ce sens, v. Henri Roussillon, « L'élection du chef de l'État au suffrage universel direct : une fausse bonne idée ? », dans Alain Bockel, Henri Roussillon, Erdogan Teziç (sous dir.), *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, Galatassaray Ünivertisi Yayinlari, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2000, p. 129.

26. V. Guy Carcassonne, « Quel rôle confier au président élu au suffrage universel ? », dans *ibid.*, p. 161.

l'État. Le président étant, en régime parlementaire, irresponsable politiquement, il conviendrait qu'il ne dispose plus, en contrepartie, de ce droit de dissolution. À ces seules conditions serait modifié en profondeur l'équilibre des institutions.

#### LA DÉMOCRATIE DIRECTE : LA MISE EN CAUSE DES CORPS INTERMÉDIAIRES

La campagne présidentielle de 2007 a été marquée par ce qui pourrait constituer un des derniers avatars d'un thème récurrent en droit constitutionnel, à savoir la crise du régime représentatif. Cette crise réside dans le contournement de la volonté des représentants, conçus comme des corps intermédiaires appelés à synthétiser la volonté du peuple. Au contraire, on a constaté une tendance visant à établir un lien direct entre les candidats et l'opinion, et donc à créer les conditions d'une « démocratie directe ». Cette dernière n'est naturellement pas celle idéale que décrit Rousseau dans le *Contrat social* et qui ne pourrait convenir, selon ses propres termes, « qu'à un peuple de dieux ». En réalité, le but recherché pour les responsables politiques est d'acquiescer une légitimité, pas uniquement en début de mandat, une fois pour toutes et sur toute sa durée mais en quelque sorte « à temps constant »<sup>27</sup>.

Ainsi, cette démocratie directe se

manifeste, de manière déjà habituelle, par l'importance du rôle joué par les sondages publiés de manière quotidienne et sur tous les thèmes<sup>28</sup>. De même, le rôle, amorcé lors de la campagne référendaire de 2005 sur le traité constitutionnel européen, joué par Internet se confirme<sup>29</sup>. Cependant, outre de servir de support à l'organisation du débat politique, cet instrument a été utilisé comme une arme dirigée contre un candidat – propos de Ségolène Royal sur le temps de présence des enseignants ; compilation des propos de Nicolas Sarkozy sur fond d'images d'arrestations musclées.

De manière plus nouvelle, la volonté d'établir ce lien direct a conduit à mettre en cause deux autres corps intermédiaires. Il s'agit tout d'abord des partis politiques dont un des buts est effectivement, selon l'article 4 de la Constitution, de « concourir à l'expression du suffrage », c'est-à-dire de synthétiser, de formaliser une pensée ou une volonté citoyenne qui est parfois confuse. Au contraire, on a observé une volonté de la part de la candidate socialiste, Ségolène Royal, de contourner son parti. Cela s'est manifesté par l'organisation de « forums participatifs » présentés comme une phase d'écoute des citoyens par cette candidate et par l'élaboration, à l'issue de ces forums, d'un programme, appelé pacte présidentiel, distinct du

27. V. Jacques Viguier, « De la V<sup>e</sup> – démodée ??? – à la VI<sup>e</sup> – plus *fashion* !??: vers une République de la légitimité à temps constant », dans *Demain la VI<sup>e</sup> République ?*, op. cit., p. 13.

28. Le nombre de sondages effectués pour l'élection présidentielle était en 1965 de 14, en 1969 de 19 et en 1974 de 24. Selon la commission des sondages instituée en 1977, le nombre de sondages effectués a été en 1981 de 111, en 1988 de 153, en 1995 de 157, en 2002 de 193. En 2007, le nombre est estimé à 260, soit plus du double que le nombre de sondages effectués en 1981.

29. V. « La démocratie électronique », *Regards sur l'actualité*, n° 327, La Documentation française, 2007.

programme du Parti socialiste<sup>30</sup>, pour tant minutieusement débattu et voté par les militants. Plus généralement, la tonalité de sa campagne a été de mettre à distance les dirigeants de son parti et de mener une campagne individuelle marquée par une personnalisation du propos et l'utilisation du « je », ce qui a d'ailleurs suscité quelques critiques dans son camp. Il est vrai que, par nature, l'élection présidentielle est un scrutin personnalisé. En revanche, si pour Nicolas Sarkozy la distance observée vis-à-vis de l'UMP est moins nette, c'est sans doute dans la mesure où celui-ci était le président du parti.

152

Ensuite, les journalistes ont traditionnellement dans une campagne électorale un rôle de médiateur entre leur public et les candidats. Or, au cours de cette campagne, s'est développée la pratique des émissions d'expression directe à l'antenne, où des citoyens peuvent interpellier les candidats sur ce qui est supposé être leurs propres préoccupations quotidiennes<sup>31</sup>. Dans ce schéma, le journaliste doit se contenter d'un rôle de distributeur de parole mais non de contradicteur. L'idée sous-jacente est que les journalistes ne sauraient plus mettre en valeur ces préoccupations concrètes en étant soupçonnés d'appartenir à une élite lointaine et complice avec la classe politique. En contrepartie,

les électeurs participant à ces émissions expriment des revendications catégorielles et se comportent comme des consommateurs faisant leur marché dans le programme des candidats. Ils sollicitent le candidat plus comme une assistante sociale que comme celui qui a une vision collective et incarne l'intérêt général. En ce sens, la campagne présidentielle de 2007 a été dominée par ce que certains auteurs appellent la *life politics*<sup>32</sup>, c'est-à-dire l'intégration du vécu, de l'émotion, au détriment de l'idéologie.

### *La « démocratie réactive »*

L'idée de « démocratie réactive » est une clé pour comprendre l'élection présidentielle de 2007. L'ère politique actuelle serait effectivement celle où les acteurs politiques, électeurs ou candidats, se positionnent en « réagissant » par rapport à une réforme, une personne, une situation antérieure ou un événement lié à l'actualité<sup>33</sup>. L'exemple type est celui en 2004 des attentats terroristes de Madrid que le président du gouvernement espagnol de l'époque, José Maria Aznar, avait tenté de récupérer en soutenant qu'ils étaient le fait de l'ETA. La sanction de ce coup politique a été la victoire aux élections législatives du parti d'opposition, le parti socialiste, et de son chef, José Luis Zapatero, alors même que le parti de José Maria Aznar, le parti popu-

30. Par exemple, le pacte présidentiel de Ségolène Royal contient des propositions comme la réforme de la carte scolaire, l'évaluation des 35 heures, la mise sous tutelle des allocations familiales, l'existence de jurys citoyens, la mise en place de camps militaires pour jeunes délinquants... non mentionnées par le programme du Parti socialiste.

31. En ce sens, l'émission télévisée emblématique de cette campagne a été l'émission de TF1 *J'ai une question à vous poser*, où les candidats ont répondu aux questions posées par un panel de Français.

32. V. Gérard Grunberg, Zaki Laïdi, *Sortir du pessimisme social. Essai sur l'identité de la gauche*, Hachette, 2007, p. 207 s.

33. V. Henri Roussillon, « VI<sup>e</sup> République et démocratie réactive », dans *Demain la VI<sup>e</sup> République ?*, op. cit., p. 115.

laire, était largement en tête dans les sondages. De même, en France, les manifestations de rue suscitées par différentes réformes touchant à l'éducation ou à la jeunesse, comme celle du contrat de première embauche, dit CPE, au printemps 2006, et aboutissant à la « suspension » du texte en cause, peuvent être interprétées comme une illustration de la démocratie réactive.

Pour l'élection présidentielle de 2007, avant le vote, c'est cette même idée de démocratie réactive qui peut expliquer ce que font apparaître de manière désormais constante les enquêtes d'opinion, à savoir la volatilité de l'électorat dans ses intentions de vote<sup>34</sup> : l'électeur se décide par impulsion, en réaction à un comportement ou un discours d'un candidat, plus qu'en fonction d'un choix rationnel fondé sur l'analyse d'un programme.

En ce qui concerne les candidats, la démocratie réactive s'est manifestée à travers la technique dite de « triangulation ». Celle-ci consiste pour un candidat à contrer son adversaire sur son terrain en se réappropriant les thèmes qu'il défend. L'idée est naturellement de rassembler au-delà de son propre camp. Il s'agit donc pour un candidat dit de droite, de réagir aux thèmes ou propositions d'un candidat dit de gauche ou réciproquement. Cela a été particulièrement frappant au cours de la campagne présidentielle 2007. Ainsi, Nicolas Sarkozy a multiplié les références aux grandes figures historiques de la gauche – Jean Jaurès, Léon Blum, Guy Môquet, Victor Hugo – et investi le domaine du

social – discours d'Agen du 22 juin 2006 présenté comme une inflexion de la ligne libérale de ce candidat. De même, Ségolène Royal a bâti sa campagne autour de « l'ordre juste », formulé des propositions sur le rétablissement de l'autorité – camp militaire pour jeunes délinquants, internats relais, mise sous tutelle provisoire des allocations familiales – et répliqué sur le thème de la nation et de ses valeurs – discours de candidature de Vitrolles le 30 septembre 2006 et de Marseille le 22 mars 2007.

Concernant le scrutin proprement dit, cette démocratie réactive avait pris, à l'occasion des scrutins précédents, la forme d'un rejet de la classe politique ou tout au moins d'un désenchantement vis-à-vis d'elle. Cette réaction s'est manifestée par un taux d'abstention élevé au premier tour de l'élection présidentielle de 2002 (28,40 %), un vote protestataire (16,86 % obtenus par Jean-Marie Le Pen et 10,44 % obtenus par l'extrême gauche représentée par Olivier Besancenot, Daniel Gluckstein et Arlette Laguiller), un taux de bulletins blancs et nuls significatif au second tour (4,28 %) et un report massif des voix en faveur de Jacques Chirac (82,21 %) contre Jean-Marie Le Pen (17,79 %).

De même, les résultats de l'élection présidentielle de 2007 peuvent s'expliquer par réaction à ceux de l'élection de 2002. La qualification pour le second tour de cette dernière élection d'un candidat d'extrême droite et le choix limité qui en résultait entre Jean-Marie Le Pen et un candidat de droite ont pu

34. La quatrième vague du baromètre politique français du 5 au 19 février 2007 auprès de 5 239 personnes par le CEVIPOF et l'IFOP montre que 20 % des électeurs déclarent un second choix dans le champ opposé à celui de leurs premiers choix et que 12,1 % choisissent un candidat n'appartenant pas à la famille politique dont ils se sentent la plus proche (*Le Monde*, 18 avril 2007).

être vécus par les électeurs comme un traumatisme. Il s'agissait donc d'éviter en 2007 ce qui s'est passé en 2002. En ce sens, les résultats de l'élection présidentielle de 2007 ont été marqués par une participation très élevée<sup>35</sup> et un vote concentré sur quatre candidats<sup>36</sup> qui s'explique en partie par un réflexe de vote utile.

154 Cependant, alors que jusqu'à présent la démocratie réactive prenait une forme négative avec une abstention élevée et un vote protestataire, elle prend ici une forme plus positive avec une participation massive, et un recul de ce vote<sup>37</sup>. En réalité, ce vote protestataire s'est plutôt transformé : même si leur personnalité et pensée sont sensiblement différentes, Jean-Marie Le Pen et François Bayrou sont tous deux des candidats « anti-système » qui rejettent le jeu bipolaire classique droite gauche, s'appuient sur une critique des médias ou des institutions (volonté de supprimer l'ENA). Le vote protestataire reste donc bien présent en 2007 mais sans que cela prenne le tour singulier de 2002.

L'élection de Nicolas Sarkozy comme chef de l'État n'échappe pas également à l'idée de démocratie réactive. La cam-

pagne de l'entre-deux tours a été marquée par le thème du rejet de celui-ci, motivé par le danger ou la peur qu'il susciterait – ce que l'on a appelé familièrement le « Tout sauf Sarko ». À ce titre, les enquêtes d'opinion montrent que le vote en faveur de Ségolène Royal n'est pas un vote d'adhésion et est motivé, pour une moitié des électeurs, par une volonté de faire barrage à Nicolas Sarkozy<sup>38</sup>. La victoire de ce dernier démontre simplement que les préventions contre sa personne, pour si présentes qu'elles soient, n'ont pas été suffisamment fortes pour contrarier son élection.

En définitive, l'élection présidentielle française de 2007 révèle, en apparence, une application ferme des principes démocratiques. À cet égard, le président du Conseil constitutionnel Jean-Louis Debré s'est félicité, le jeudi 10 mai 2007, à l'occasion de la proclamation de l'élection du président de la République, du faible nombre d'incidents constatés. Toutefois, de manière plus profonde, cette élection a vu aussi émerger de nouvelles formes de démocratie plus punitives compte tenu de leur démagogie sous-jacente.

35. Le taux de participation au 1<sup>er</sup> tour est de 83,77 % et au second tour de 83,97 %.

36. Nicolas Sarkozy, Ségolène Royal, François Bayrou, Jean-Marie Le Pen recueillent ensemble 86,06 % des suffrages.

37. L'extrême gauche, assimilée à Olivier Besancenot, Gérard Schivardi et Arlette Laguiller, totalise 5,75 % des suffrages et, élargie à Marie-George Buffet et José Bové, 9 %. L'extrême droite, assimilée à Jean-Marie Le Pen, totalise 10,44 % des suffrages et, élargie à Philippe de Villiers, 12,67 %.

38. Selon un sondage IPSOS Dell à la sortie des urnes et réalisé le 6 mai 2007 auprès de 3 609 personnes, l'argument des électeurs de Ségolène Royal de « barrer la route à Nicolas Sarkozy » est présent à 42 %, le vote d'adhésion en sa faveur atteint seulement 55 %.

# LA RESPONSABILITÉ DU CHEF DE L'ÉTAT : LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23 FÉVRIER 2007

155

Le calendrier est parfois symbolique. À l'heure où le juge Halphen reprend ses fonctions de magistrat et quitte la politique, le politique se saisit (enfin!) du droit de la responsabilité du président de la République. En effet, un projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution a été déposé à l'Assemblée nationale le 3 juillet 2003, la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République a désigné un rapporteur le 18 octobre 2006 et l'adoption de la loi constitutionnelle n°2007-238 du 23 février a eu lieu. Directement inspirée des travaux de la Commission

« Avril », réunie à l'initiative du président Chirac à l'été 2002<sup>1</sup>, cette réforme cherche à mettre en place un juste équilibre entre responsabilité politique et pénale<sup>2</sup>.

En effet, elle est axée autour de deux points. D'une part, au terme de la nouvelle rédaction de l'article 67 de la Constitution, le président de la République ne serait « pas responsable des actes accomplis en cette qualité... » et, d'autre part, il bénéficierait de cette immunité, « sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68 ». Autrement dit, le chef de l'État serait responsable devant la Cour pénale internationale (art. 53-2C)<sup>3</sup> et, selon la loi constitutionnelle,

\* ATER, Centre de recherche juridique de l'université de Franche-Comté.

1. Décret n° 2002-961 du 4 juillet 2002 portant création d'une commission présidée par Pierre Avril, chargée de mener une réflexion sur le statut pénal du président de la République, *JO*, 6 juillet 2002, p. 11633.

2. Voir sur ce point notamment Philippe Lavaux, *Sur le soi-disant « impeachment à la française »*. *Réflexions sur le projet de loi constitutionnelle instaurant une responsabilité politique du président de la République*, Dalloz, 2003 (39), p. 2646-2650, et Yanis Zoubeidi-Defert, « La responsabilité du chef de l'État. À propos du rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du président de la République », *La Tribune du droit public*, 2003 (1), p. 109-119.

3. Ainsi, l'article 53-2 C dispose-t-il que « La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998. »

« en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » (art. 68, al.1C). L'enjeu de cette réforme réside finalement dans la volonté de séparer strictement droit pénal et politique pour que le droit pénal ne soit plus la poursuite de la politique par ce biais, comme l'a expliqué Pierre Avril<sup>4</sup>.

Si cette révision constitutionnelle semble satisfaire à la nécessité de rendre étanche droit pénal et politique, il n'en reste pas moins qu'il pose d'autres problématiques toutes aussi importantes. Ainsi en va-t-il de la question de la sécurité juridique et plus largement du régime politique de la V<sup>e</sup> République.

#### UNE PROGRESSION NÉCESSAIRE INACHEVÉE DE L'ÉTAT DE DROIT

Si la notion d'État de droit correspond à une soumission de l'État au droit, alors le premier principe protecteur de cette conception de la modernité démocratique est celui de la légalité. Sur ce point, la réforme proposée est auguste car abandonnant deux monstruosité du droit français : la haute trahison et la Haute Cour de justice. Cela étant, elle n'arrive pas à concilier avec rigueur immunité présidentielle et droits des requérants et, par conséquent, ne satisfait pas complètement à l'exigence de sécurité juridique.

#### *L'heureux abandon du procès politique en forme pénale*

Dans son ancienne rédaction, l'article 68C précisait que le chef de l'État « est

jugé par la Haute Cour de justice ». Le fonctionnement de cette dernière est fixé par l'ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959<sup>5</sup>. La procédure devant cette dernière est inspirée du procès correctionnel. Ce choix tenait de l'incompatibilité de la Haute Cour avec un jury. Aux termes de l'article 68C, le chef de l'État « ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité des membres la composant ». La mise en accusation, devant selon les règlements des assemblées être signée par un dixième au moins des membres de la chambre à l'origine de la procédure, émanait donc de parlementaires. Les faits reprochés au président de la République devaient être sommairement énoncés. Le bureau de l'assemblée à l'origine de l'accusation devait apprécier au fond cette mise en accusation. Concernant le jugement, la Haute Cour de justice aurait été composée de vingt-quatre juges titulaires (et douze suppléants), élus en nombre égal par les deux assemblées. Aussi, puisque l'accusation est faite par des parlementaires, puisque les bureaux des chambres doivent reproduire leur configuration politique et puisque les juges sont élus en leur sein, eh bien, il s'agit d'un procès politique. Or, la faute n'est pas déterminée car n'importe quels faits pourraient être qualifiés de haute trahison – peut-être est-il possible de penser que la haute trahison n'étant pas prévue par le code pénal elle ne peut être une faute pénale –, la sanction encourue n'est pas connue – peut-

---

Le chef de l'État peut donc être accusé de crime de génocide, de crime contre l'humanité, de crime de guerre et de crime d'agression.

4. Pierre Avril, « La responsabilité pénale du président de la République », journée d'étude, Centre de droit de la responsabilité de l'Université du Maine, 14 juin 2002.

5. Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959, *JO*, 3 janvier 1959, p. 179.

être est-il permis d'envisager qu'en conséquence seule la destitution est envisageable – mais rien n'est moins sûr. Par conséquent, l'article 68C n'était pas conforme au principe constitutionnel de légalité des crimes et délits. Toutefois, le déni constitutionnel de l'État de droit ne s'arrêtait pas ici. En effet, rien n'eût garanti que la Haute Cour de justice ne se fût abstenue de prononcer de telles sanctions, il est envisageable qu'elle transgressât la légalité criminelle. Si tel avait été le cas, l'absence de droit d'appel et de pourvoi en cassation aurait posé problème au regard de l'article 2 du septième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme consacrant le droit à un double degré de juridiction en matière pénale<sup>6</sup>.

Grâce à cette réforme, en cours de mandat, seuls « les manquements incompatibles » avec celui-ci pourront être sanctionnés selon une procédure spécifique. Dans ce cas, le Parlement tout entier se constituera en Haute Cour se prononçant à la majorité des deux tiers de ses membres qui pourra éventuellement destituer le président de la République. Il s'agit donc d'une pure et simple procédure de destitution. Dès lors, de la politique prononcera une sanction politique rompant avec cette grossière imperfection du système de 1958.

Cela étant, afin que l'immunité présidentielle ne soit pas une impunité, la réforme prévoit une immunité temporaire. En effet, concernant les actes accomplis avant le début de son mandat, ou ceux sans lien avec ses fonctions, le président de la République ne peut être

mis en cause devant les juridictions de droit commun. Ce n'est pas sans poser problème vis-à-vis des droits des requérants.

### *La suspension temporaire pour les requérants de l'État de droit*

Pour les actes commis en tant que personne privée, le président est soumis à une immunité relative. Ainsi, la nouvelle rédaction de l'alinéa 2 de l'article 67 précise-t-elle qu'« il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite ». Le troisième alinéa prévoit que les instances et procédures reprennent après la cessation des fonctions. Effectivement, il convient de séparer droit pénal et politique. Toutefois, cette rédaction interdit la possibilité de la constitution de partie civile lors d'un procès pénal, tout comme l'impossibilité de mettre en jeu la responsabilité civile du chef de l'État pendant la durée du mandat ce qui met à mal le principe à valeur constitutionnelle du droit à l'indemnisation des victimes<sup>7</sup> ainsi que les dispositions de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme permettant qu'à chacun sa cause soit entendue, et ce, dans un délai raisonnable, d'autant, sur ce dernier point, que le nombre de mandats n'est pas limité. Toutefois, à ce propos, la situation n'évolue que très peu par rapport aux solutions retenues par le Conseil constitutionnel et la Cour de

6. Voir notamment sur ce point, Olivier Jouanjan, Patrick Wachsmann, « La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du chef de l'État », *Revue française de droit administratif*, nov./déc. 2001, p. 1180.

7. CC, décision n° 82-144 DC, 22 octobre 1982, *Rec.*, p. 61.

cassation mais est beaucoup plus satisfaisante. En effet, les juges de la rue Montpensier<sup>8</sup> estimaient que, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et hors cas de haute trahison, le président bénéficiait d'une immunité et que, pour les actes détachables de celles-ci, sa responsabilité ne pouvait être engagée que devant la Haute Cour de justice. Ainsi un éventuel déni de justice est envisageable puisqu'en l'espèce les requérants ne peuvent pas déclencher de poursuites devant la Haute Cour de justice et, si les parlementaires l'eussent fait, les requérants n'auraient pas pu se constituer partie civile aux termes de l'article 29 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 précitée puisqu'il rend possibles les actions en réparation devant les juridictions de droit commun des crimes et délits poursuivis devant la Haute Cour. Or, si la procédure de mise en accusation ne va pas à son terme, les requérants ne peuvent pas voir leurs dommages supposés réparés devant le juge de droit commun. La Cour de cassation a estimé, quant à elle, que la Haute Cour de justice était seulement compétente pour connaître des actes de haute trahison et surtout que, concernant les actes relevant des juridictions pénales de droit commun, les poursuites ne pouvaient être exercées pendant le mandat et qu'en conséquence la prescription était suspendue<sup>9</sup>. Le pouvoir constituant va donc dans le sens de la solution retenue par la Cour de cassation.

Ainsi, la réforme constitutionnelle permet-elle deux solutions. En premier lieu, pour les actes effectués en tant que président de la République, le chef de

l'État bénéficierait d'une immunité relative. En effet, il ne pourrait pas être attaqué sur le plan pénal (ni civil) – sous réserve de la compétence de la Cour pénale internationale – et bénéficierait d'une irresponsabilité politique. Mais l'immunité pénale et l'irresponsabilité politique ne seraient que relatives. En effet, sur le plan du droit commun, il recouvrerait sa responsabilité à la cessation des fonctions (et la prescription serait suspendue). En second lieu, l'irresponsabilité politique étant relative, pour des actes privés – détachables des fonctions – si graves qu'ils seraient de nature à être incompatibles avec les fonctions présidentielles, le pouvoir politique pourrait considérer que le chef de l'État doit être rendu au droit commun par une procédure de destitution et, ce faisant, rendre à César ce qui lui appartient en offrant à l'autorité judiciaire la possibilité de se saisir du président de la République. Le politique pourrait donc inviter le judiciaire à entrer en action.

Une question reste ouverte. En effet, il convient de s'interroger sur la véritable nature de ce modèle de responsabilité. Même si elle ne dit pas son nom, il pourrait s'agir d'une version moderne empreinte de constitutionnalisme de la mutation de l'*impeachment* originel britannique en responsabilité politique.

#### DEUX ARTICLES POUR UN RÉGIME : DES MOTS AU SYSTÈME

En décidant de limiter la destitution aux manquements incompatibles avec les fonctions présidentielles, le constituant

8. CC, décision n° 98-408 DC, 22 janvier 1999, *Rec.*, p. 29.

9. C. cass., ass., arrêt n° 481, 10 octobre 2001, *Bulletin d'information*, n° 545 du 15 novembre 2001.

souhaite contenir le champ d'application de ce régime de responsabilité afin que le président de la République ne soit pas un justiciable ordinaire tout en ne lui offrant pas une immunité absolue. Ainsi, veut-il éviter de rendre le chef de l'État responsable de la totalité de ses actes. Le critère traditionnel majeur de distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire réside notamment dans la différenciation des modèles de responsabilité des gouvernants. Or, à l'image de la V<sup>e</sup> République, la réforme proposée emprunte aux deux modèles, ce qui n'est pas sans poser problème au regard de la véritable place du chef de l'État dans le régime de 1958.

### *Un modèle de responsabilité sui generis*

Dans le cadre du modèle de responsabilité du président des États-Unis d'Amérique, la procédure d'*impeachment* est réservée, selon l'article 2 section IV de la Constitution, aux cas de « trahison, corruption et autres crimes et délits ». En conséquence, des infractions pénales doivent motiver la procédure qui se traduit par une inculpation par la Chambre des représentants puis un jugement par le Sénat. La réforme du titre IX de la Constitution envisagée s'est développée autour de la problématique de la responsabilité pénale du chef de l'État. En effet, il s'agissait de savoir dans quelle mesure elle pouvait être engagée. Partant, le principe retenu est celui d'une double immunité relative. L'autorité judiciaire, en tant que pouvoir inscrit dans la séparation de ceux-ci, serait hétéronome. En effet, elle aurait besoin, pour agir, de l'aval du pouvoir législatif. Aussi sur cette volonté de circonscrire la responsabilité du chef de l'État, le changement prévu est-il un cousin éloigné du modèle

états-unien. La parenté s'arrête sur le fait que le constituant français offre une coquille vide aux parlementaires en ce sens qu'il leur appartiendra de qualifier le manquement de « manifestement incompatible ». Ainsi, sur ce point, la réforme s'éloigne-t-elle du modèle de responsabilité du système présidentiel. En effet, l'appréciation ne sera pas fondée sur des faits juridiques apparemment objectifs, tel le système américain, mais sera bel et bien politique. Il serait effectivement possible d'objecter à cette affirmation que les précédents de tentative de mise en œuvre de la procédure d'*impeachment* se sont faits à des fins politiques, à savoir lorsqu'il existait un désaccord majeur entre le Congrès et le président – à l'exception de l'affaire Clinton née notamment du fait qu'un procureur indépendant était un de ses farouches opposants. Il n'en demeure pas moins qu'il y avait, malgré tout, une lie judiciaire permettant d'engager la procédure. Ainsi, le Congrès dispose-t-il du choix politique de décider de l'opportunité d'ouvrir ou non des poursuites et, par la suite, d'éventuellement condamner ou non le président.

Il est en outre permis de penser que l'expression « manquement manifestement incompatible » peut susciter des débats du même acabit que ceux dont ont souffert les textes auxquels elle est amenée à se substituer : qu'est-ce qu'un manquement ? S'il est incompatible avec les fonctions, ce manquement est-il de nature à justifier une procédure de destitution, étant entendu que seuls ceux qui le sont manifestement peuvent l'être ? Autrement dit, même si les membres de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République estiment, et plus particulièrement Claude

Goasguen, qu'il convient, pour éviter « une utilisation politique de la procédure de destitution... de confier l'instruction de l'affaire à un organe autonome, soit judiciaire, soit créé *ad hoc* »<sup>10</sup>, cela laisse entendre que les intentions du pouvoir constituant – et du législateur organique par la suite – sont de fonder la destitution sur le modèle de l'*impeachment*. Mais, en l'espèce, il serait réservé à un manquement et non uniquement à des infractions de type pénal plus ou moins clairement énoncées.

160

Puisqu'il y a une volonté de circonscrire la procédure, la réforme proposée emprunte au modèle américain. Or, l'appréciation du manquement reviendra au politique étant donné que le droit ne sera pas un élément de qualification direct des faits de nature à justifier une telle procédure. Cette évolution du système français de responsabilité du chef de l'État – le raccourci est certes rapide mais n'est pas anodin – n'est pas sans rappeler la naissance du modèle de responsabilité politique britannique. En effet, au Royaume-Uni, la responsabilité politique est née de la transformation de la responsabilité pénale individuelle des ministres – qui a abouti à la condamnation à mort de Laud et Strafford, conseillers de Charles I<sup>er</sup>, en 1641 – en responsabilité collective du gouvernement. Le Royaume-Uni est une nation de tradition constitutionnelle non écrite à l'inverse de la France. Or, peut-être qu'une mutation contemporaine et écrite de la responsabilité du président de la République est en passe d'intervenir. Autres temps, autres mœurs ! Deux

points permettent d'envisager cette supposition. Tout d'abord, sur le modèle britannique de responsabilité, la mise en jeu de celle-ci débouche sur de nouvelles élections, autrement dit, les fonctions gouvernementales cessent ; la destitution prévue n'est qu'un retrait de mandat de président de la République et aboutira elle aussi à de nouvelles élections. La réforme s'éloigne ainsi du système présidentiel pour se rapprocher du modèle parlementaire tout en gardant à l'esprit que les institutions visées ne sont pas les mêmes. En second lieu, le premier point est confirmé par les membres de la Commission de lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République. En effet, le député Houillon, rapporteur du projet de révision constitutionnelle, a expliqué qu'il reviendrait « au peuple souverain de trancher »<sup>11</sup> si le chef de l'État était destitué.

Il convient de relever qu'il appartiendra au politique, en cas de suspicion d'infraction pénale notamment, de décider ou non de destituer le chef de l'État. C'est sur ce point que le système semble déséquilibré. En effet, si le président de la République est empêché, il aura la possibilité de se représenter. Or, le cas échéant, la justice devra-t-elle être expéditive afin qu'il soit jugé avant les nouvelles élections ? Bénéficiant de la présomption d'innocence, pourra-t-il se présenter à nouveau ? S'il est élu, sera-t-il absous ? La démocratie primera donc le droit. En effet, il appartiendra aux représentants du peuple de défaire le vote de ce dernier, au peuple de défaire celui de ses représentants et au juge d'attendre.

10. Dossier disponible sur le site <[www.assemblee-nationale.fr/agendas/conference-blanc.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/agendas/conference-blanc.asp)>.

11. Id.

Ainsi, le constituant a-t-il choisi de ne pas choisir. Effectivement il s'est penché sur une question précise mais qui est cruciale pour la nature d'un régime politique. En tout état de cause, la seule véritable issue serait celle qui consisterait en un véritable choix politique sur une question juridique.

### *Pour une nécessaire responsabilité politique du chef de l'État*

Les modèles de séparation des pouvoirs et de leurs limitations mutuelles n'arrivent donc pas à s'imposer comme des critères de définition du régime politique français. Mais la théorisation systématique du droit est le fruit d'évolutions politiques et notamment le droit de la responsabilité politique qui « apparaît [bien souvent] au terme d'une évolution [qui] ne se produit pas partout dans les mêmes termes, ni au même moment. Suivant les pays, les mécanismes de responsabilité résultent soit de l'adoption de textes nouveaux (souvent inspirés d'expériences étrangères comme en Belgique), soit d'évolutions coutumières comme en Angleterre. Dans tous les cas, cela passe soit par des mécanismes inédits, soit par l'évolution de mécanismes déjà existants ou le changement de signification de certaines pratiques »<sup>12</sup>. Au Royaume-Uni, le gouvernement est responsable car « le roi ne peut mal faire ». En effet, il endosse la responsabilité grâce au contreseing. En France, le président peut mal faire. Il dispose en effet de pouvoirs dispensés de contre-

seing. À l'exception éventuellement du droit de message qui peut paraître politiquement neutre, les autres pouvoirs propres offrent au président de la République un véritable poids politique<sup>13</sup>. Ainsi en va-t-il du droit de dissolution par exemple. Par deux fois le président Mitterrand s'en est servi pour s'offrir une majorité en 1981 et en 1988. La pratique du référendum, symbole du bonapartisme, peut inscrire le chef de l'État dans le jeu politique. Le « oui » a déjà servi de faire-valoir à une politique. L'opportunité d'une saisine du Conseil constitutionnel peut constituer un choix politique certain pour le président de la République. La désignation du Premier ministre se fait sur des bases politiques certaines. Enfin, la nomination de trois membres au Conseil constitutionnel présente un caractère hautement politique puisqu'à la lecture des « cinquante-six nominations en fonction des autorités qui ont le pouvoir d'y procéder, il apparaît une constante : le choix d'amis politiques. De Gaulle, Pompidou, Chaban-Delmas, Peretti, Faure, Séguin et Chirac ont désigné des personnalités issues ou proches du courant gaulliste; Giscard d'Estaing, Poher, Monory et Poncelet des personnalités connues pour leurs idées modérées ou centristes; Monnerville, Mitterrand, Mermaz, Fabius, Emmanuelli et Forni des personnalités de la gauche modérée et socialiste »<sup>14</sup>. Les dernières nominations n'ont pas échappé à la pratique...

Alors, puisque les manquements ne

12. Constance Grewe, Hélène Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, PUF, « Droit fondamental droit politique et théorique », 1995, p. 375.

13. Nous n'évoquons pas les pleins pouvoirs qui désormais semblent être en passe de tomber en désuétude.

14. Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, « Domat droit public », 6<sup>e</sup> éd., 2001, p. 40.

sont pas déterminés et que la sanction prévue est une simple destitution, rien n'empêche le pouvoir législatif de s'approprier cette procédure et de la transformer en véritable responsabilité politique. D'autant que la justification de l'irresponsabilité du chef de l'État est de moins en moins justifiée. D'aucuns contestent qu'il possède un rôle politique majeur d'autant plus renforcé depuis qu'il est élu au suffrage universel direct

et qu'il est d'autant plus intégré à la mêlée qu'il est élu pour cinq ans dans un cycle commun avec les députés. Il est donc dans l'arène et prend la fonction de « premier Premier ministre » étant entendu que la cohabitation, selon toute vraisemblance, appartient désormais au passé. Reste malgré tout cette malheureuse condition de majorité qualifiée. À bon entendre...

## REPÈRES ÉTRANGERS

(1<sup>ER</sup> JANVIER – 31 MARS 2007)

163

### ALLEMAGNE

15 janvier 2007. **Foulard islamique.** Le tribunal constitutionnel du Land de Bavière rejette le recours d'une communauté religieuse islamique souhaitant faire déclarer inconstitutionnelle une loi bavaroise interdisant depuis 2005 le voile pour les enseignantes des écoles bavaroises (15 janvier 2007, *Islamische Religionsgemeinschaft e.v. in Bayern*). Les requérants estimaient que la loi violait la liberté religieuse mais aussi le principe d'égalité car les religieuses catholiques peuvent dispenser des cours en habit religieux. Le tribunal a considéré que l'habit de religieuses est compatible avec les valeurs fondamentales et les objectifs d'enseignement fixés par la loi bavaroise. Suite au refus du Land de Bade-Wurtemberg de recruter une enseignante musulmane voulant garder son voile pendant les cours, la Cour constitutionnelle, le 24 septembre 2003, avait renvoyé la question aux Länder. Depuis lors,

8 Länder ont mis en place des législations interdisant le port du voile aux enseignantes – Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe, Bavière, Berlin, Brandebourg, Hesse, Rhénanie du Nord-Westphalie, Sarre... Cependant, le 7 juillet 2006, le tribunal administratif de Stuttgart a annulé la législation du Bade-Wurtemberg en raison de l'inégalité de traitement avec les religieuses.

31 janvier 2007. **Libertés individuelles.** La Cour fédérale de justice déclare « illégale » la perquisition par la police d'un ordinateur à l'insu des intéressés. Pour la Cour, l'espionnage d'un ordinateur s'apparente à la perquisition d'un domicile. Il faudra sans doute modifier la législation, ce qui ne manquera pas de susciter de vifs débats.

13 février 2007. **Filiation.** La Cour de Karlsruhe (1BVR 421/05) considère comme illégale la pratique d'un test ADN clandestin d'un homme afin de

---

\* Université de Poitiers. UMR 6224. CECOJI.

déterminer sa paternité. Celui-ci avait cherché à faire annuler sa paternité, une expertise médicale constatant une infertilité à 90 %. Le résultat du test avait montré qu'il n'était pas le père biologique de l'enfant mais il n'avait pu faire valoir ce test auprès des tribunaux. La Cour remarque qu'un homme qui a des doutes n'a pas de moyens légaux pour agir et demande au gouvernement de présenter une nouvelle législation avant le 1<sup>er</sup> avril 2008.

164

16 février 2007. **Passeport et Union européenne.** Dr Günther Beckstein, ministre bavarois de l'Intérieur, docteur en droit de l'université d'Erlangen, proteste contre une directive européenne qui aurait pour conséquence la disparition du titre de «Doktor» à côté des nom et prénom sur les passeports et cartes d'identité. La mention «Doktor» ou «Professor» à laquelle sont très attachés les Allemands risque d'être remplacée par l'empreinte digitale électronique...

27 février 2007. **Journaliste.** La Cour constitutionnelle vient renforcer de façon décisive la liberté d'information en Allemagne en jugeant que la simple publication d'informations confidentielles ne légitime pas une perquisition de bureaux ou d'appartements ainsi qu'une saisie de documents. Cela ne saurait empêcher d'éventuelles poursuites en cas de complicité dans la divulgation de secret d'État. Cet arrêt fait suite à une plainte déposée par le rédacteur en chef du magazine *Cicero* après une perquisition dans les locaux de la rédaction ordonnée par le parquet de Potsdam, afin de trouver l'informateur d'un journaliste qui avait cité un dossier classé secret.

12 mars 2007. **Musulmans.** Une juge de Francfort refuse d'accorder le divorce à une femme d'origine marocaine battue par son mari au motif que le Coran ne condamne pas ces traitements. La juge a été dessaisie du dossier.

25 mars 2007. **Parti de gauche.** Au cours de votes séparés, l'Alternative électorale pour le travail et la justice sociale (WASG) composée d'altermondialistes et de dissidents du SPD, et le Linkspartei-PDS – héritier de l'ancien parti communiste de RDA – approuvent leur fusion, le congrès de fondation devant avoir lieu le 16 juin. Aux élections législatives, les deux partis qui avaient présenté des listes communes, avaient obtenu 8,7 % des voix et 53 députés, devenant la quatrième formation parlementaire allemande.

#### AUTRICHE

9 et 11 janvier 2007. **Gouvernement.** 102 jours après les élections du 1<sup>er</sup> octobre qui avaient vu la victoire inattendue, et d'une courte tête, des sociaux-démocrates (35,3 % des voix) contre les chrétiens-démocrates du chancelier sortant, Wolfgang Schüssel de l'ÖVP (34,3 %), 62 ans, au pouvoir depuis le 4 février 2000, l'Autriche renoue avec les «grandes coalitions» gauche-droite du passé.

Un accord est conclu le 9 janvier.

Un programme de plus de 180 pages a été élaboré visant à maintenir la compétitivité économique et à lutter contre le chômage. Un revenu minimum d'existence sera mis en place. Mais le SPÖ a dû renoncer à l'annulation du contrat d'achat de 18 avions *Eurofighter* très impopulaire et à l'abrogation de l'augmentation des droits d'inscription dans les universités. Les 363 euros de frais d'inscription pourront être remboursés

avec 60 heures de travail social, soit 6 euros de l'heure... Les ministères sont en nombre égal pour les deux partis mais les conservateurs ont les ministères clefs.

Le nouveau chancelier Alfred Gusenbauer (SPÖ), 47 ans, dirige le nouveau gouvernement. Les conservateurs gardent l'Intérieur, les Affaires étrangères – ce qui permet à Ursula Plassnik de rester à ce poste –, l'Économie, les Finances, la Santé et l'Agriculture. Les sociaux-démocrates, outre la Chancellerie, obtiennent la Défense, l'Éducation, la Justice, les Affaires sociales et la Condition féminine. Le chancelier sortant, Wolfgang Schäussel, va devenir chef du groupe parlementaire. Le vice-chancelier conservateur sera Wilhelm Molterer, proche du chancelier sortant, avec le portefeuille des Finances.

Ce nouveau gouvernement succède à un gouvernement qui réunissait droite et extrême droite au pouvoir depuis 2001.

Mars 2007. **Droit de vote.** Une réforme électorale devrait intervenir cet été, a annoncé la ministre autrichienne de la Jeunesse. Les Autrichiens voteront dès l'âge de 16 ans, mais la majorité légale restera à 18 ans. La durée de la législature sera portée de 4 à 5 ans et le vote par correspondance sera systématisé pour les Autrichiens de l'étranger. Les Verts devraient bénéficier de la réforme.

Ce n'est que le premier volet d'une réforme des institutions. Le gouvernement souhaite rationaliser le partage des compétences entre État fédéral et Länder, harmoniser les lois et réformer le système judiciaire.

## BOSNIE-HERZÉGOVINE

11 janvier 2007. **Crimes de guerre.** Le procès du général Dragomir Milosevic,

accusé de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, accusé d'avoir mené le siège de Sarajevo, commence un peu plus d'un mois après la condamnation à la prison à vie, en appel, de son prédécesseur le général Stanislav Galic. Le siège de Sarajevo avait duré d'avril 1992 à novembre 1995 faisant près de 12 000 morts.

26 février 2007. **Génocide.** Pour la première fois, la CIJ se prononce sur des accusations de crime de génocide. Suite à une action intentée par la Bosnie-Herzégovine, la Cour, après s'être affirmée compétente par 10 voix contre 5 (juges Ranjeva, Shi, Koroma, Skolnikov et Krecá, juge *ad hoc*) considère par 13 voix contre 2 (juges al-Khasawneh et Mahiou, juge *ad hoc*) que la Serbie n'a pas « commis de génocide » en Bosnie, ni participé à une entente en vue de commettre le crime de génocide, ni incité à commettre le crime de génocide. La Cour affirme aussi que la Serbie ne s'est pas rendue complice par 11 voix contre 4 (juges précités et juges Keith et Bennouni). Cependant, le massacre de Srebrenica en 1995 dans lequel ont péri 8 000 musulmans a été qualifié de génocide et la Cour a reproché à la Serbie par 12 voix contre 3 (juges Tomka, Skolnikov et Krecá, juge *ad hoc*) de ne pas l'avoir empêché. En outre, la Cour a précisé que la Serbie devait « coopérer pleinement » avec le TPI et transférer les « personnes accusées de génocide ou de l'un de ces quelconques autres actes », jugeant par 14 voix contre 1 (juge *ad hoc* Krecá) que la Serbie a violé ses obligations en ne transférant pas Ratko Mladic et en ne coopérant pas pleinement avec le TPIY. Le bureau du procureur du TPI pour l'ex-Yougoslavie s'est dit « très satisfait » de l'arrêt.

Le 28 février, le gouvernement serbe bosniaque présente des excuses aux victimes musulmanes et croates de la guerre de 1992-1995 après l'arrêt de la CIJ. Il demande aussi aux musulmans et aux Croates de Bosnie de présenter à leur tour des excuses pour les exactions contre les Serbes.

#### CANADA

2 janvier 2007. **Homosexualité.** La cour d'appel de l'Ontario (*A.A. vs. B.B.*, 2007, ONCA 2) accepte en toute légalité qu'un enfant de 5 ans ait trois parents : son père et deux mères, à savoir sa mère physiologique et la compagne de cette dernière. La compagne a fait valoir que la naissance avait été planifiée avec la mère biologique et que l'enfant la considérait aussi comme sa mère. Les deux femmes avaient décidé que le père biologique devait demeurer dans la vie de l'enfant et avaient fait reconnaître sa paternité.

Pour fonder cette décision, les avocats s'étaient appuyés sur une nouvelle loi canadienne autorisant depuis 2005 les mariages entre conjoints du même sexe. L'arrêt a été rendu à l'unanimité par les trois juges de cette cour qui est la plus influente au Canada.

21 janvier, 23 et 27 février 2007. **Terrorisme.** Le Premier ministre Stephen Harper présente les excuses de son pays à Maher Arar, Canadien expulsé par les États-Unis lors d'une escale à New York. Il avait été torturé et détenu un an en Syrie après avoir été qualifié à tort par le Canada d'extrémiste islamique. Il sera dédommagé.

Le 23 février, la Cour suprême invalide une procédure permettant aux autorités de détenir sans procès des étrangers

soupçonnés de terrorisme sur la base d'informations secrètes. La Cour estime que le système des « certificats de sécurité », parti de la loi sur l'immigration et permettant de détenir et d'expulser vers leur pays d'origine des étrangers ou résidents non canadiens, était « incompatible avec la Charte des droits et libertés ». Le gouvernement a un an pour proposer une modification de la loi sur l'immigration.

Le 27 février, les partis d'opposition parviennent à rejeter un projet de loi visant à reconduire deux clauses de la législation antiterroriste venant à échéance le 1<sup>er</sup> mars. Ce texte permettait les arrestations et le maintien de suspects en détention préventive sans inculpation et permettait d'obliger des individus soupçonnés d'être informés d'activités terroristes à témoigner devant un juge. Le nouveau chef du parti libéral sur le soutien duquel comptait le Premier ministre a préféré rejoindre les opposants et a contraint les députés de son parti à suivre cette ligne.

25 janvier 2007. **Communautarisme.** Des Québécois veulent réagir aux revendications communautaristes ; ainsi à Hérouxville, ville de 1338 habitants située au Québec, le maire prend un arrêté fixant le « code de vie » incluant entre autres l'interdiction de l'excision et de la lapidation. Cet arrêté considère qu'il est normal « vers la fin de l'année civile, de décorer un sapin au nom de la notion de réjouissances patrimoniales, laquelle ne confère pas obligatoirement à ces arbres de Noël un caractère religieux ». Le conseil municipal a voulu se prémunir contre « les dérapages » des « accommodements raisonnables ». Le 12 février, la ville a retiré les références à la lapidation et à l'excision. À la

suite de ce cas, le Premier ministre a annoncé la création d'une commission d'enquête sur les « accommodements raisonnables ».

Ce code pose des problèmes de compatibilité avec la Charte des droits et des libertés. Les Québécois présentant des besoins particuliers se voient juridiquement assurés qu'ils pourront être satisfaits. Les handicapés ont été les premiers à en bénéficier mais les communautés immigrées en ont aussi été bénéficiaires. Les jeunes Sikhs ont obtenu le droit de porter leur kirpan – couteau – à l'école, et les musulmanes qui refusent d'être auscultées par des médecins hommes sont dirigées vers leurs consœurs.

26 mars 2007. **Élections.** Le Québec connaît une situation inédite depuis 1878. Aucun parti ne détient la majorité absolue des sièges. Appelés aux urnes le 26 mars 2007 pour renouveler les 125 membres de l'Assemblée, les francophones du Canada ont donné un visage complètement nouveau à celle-ci.

Sans doute le parti libéral réussit-il à se maintenir en tête avec 33 % des voix

et 48 élus contre 72 dans l'Assemblée sortante, mais l'Action démocratique du Québec de Mario Dumont, 36 ans, juriste élu à Rivière du Loup, perturbe le jeu politique québécois en empêchant l'un des deux grands partis – Parti libéral du Québec du Premier ministre Jean Charest, 48 ans, député de Sherbrooke, au pouvoir depuis le 29 avril 2003, et Parti québécois d'André Boisclair, 40 ans, homosexuel, Montréalais élu à Pointe-aux-Trembles – d'obtenir la majorité absolue. L'ADQ, petite formation nationaliste de droite avec 31 % des voix et 41 sièges contre 5 précédemment, réussit même à repousser les indépendantistes du PQ en troisième place, qui, avec 28 %, enregistre le plus mauvais résultat de son histoire, ce qui écarte dans l'immédiat un référendum sur l'indépendance que promettait ce parti. L'ADQ est favorable à une plus grande autonomie – « s'affirmer sans se séparer » – mais ne souhaite pas la sécession. Elle a placé l'immigration au cœur de la campagne, critiquant les « accommodements raisonnables » très mal perçus en milieu rural.

167

### *Élections au Québec*

Suffrages exprimés 3 971 994

<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Parti libéral du Québec	1 313 780	33,08 (-12,91)	48 (-28)
Action démocratique du Québec	1 223 477	30,80 (+12,63)	41 +37)
Parti québécois	1 125 078	28,33 (-4,91)	36 (-9)
Parti vert du Québec / Green Party	154 367	3,89 (+3,45)	
Québec solidaire	145 051	3,65 (+2,59)	
Parti marxiste-léniniste du Québec	2 095	0,05 (-0,02)	
Bloc Pot	1 756	0,04 (-0,56)	
Parti Démocratie chrétienne du Québec	1 635	0,04 (-0,05)	
Indépendants	4 755	0,12 (-0,10)	

De petits partis comme Québec solidaire et les Verts atteignent 4 %.

C'est la fin du bipartisme au Québec.

C'est une sanction du Premier ministre Jean Charest auquel les électeurs reprochent de ne pas avoir tenu ses promesses en matière de réduction d'impôts et de soins de santé. Le Premier ministre a été réélu lui-même de justesse à Sherbrooke, n'obtenant que 36,5 % des suffrages.

En vertu de la tradition parlementaire québécoise et du principe de la responsabilité gouvernementale, une majorité des députés doit soutenir le gouvernement pour que celui-ci puisse exercer le pouvoir exécutif. Les libéraux et leurs 48 députés devront donc négocier avec les « adéquistes ».

Mars 2007. **Crimes contre l'humanité.** Pour la première fois, le Canada utilise une loi adoptée en 2000 permettant de poursuivre les étrangers responsables de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre commis à l'étranger contre des étrangers mais présents sur le territoire canadien. Cela permet à la Cour supérieure du Québec de juger Désiré Munyaneza, 40 ans, vivant au Canada. Le Canada avait le choix entre le jugement au Canada ou l'extradition au Rwanda et a préféré la première solution.

## CHILI

22 janvier 2007. **Dictature et président de la République.** L'ancien président démocrate-chrétien Eduardo Frei Ruiz-Tagle (11 mars 1994-11 mars 2000), aujourd'hui président du Sénat, accuse la dictature du général Pinochet d'avoir assassiné son père Eduardo Frei Montalva, président du 3 novembre 1964 au 3 novembre 1970 et décédé le 22 janvier 1982.

Février 2007. **Dictature.** 16 proches d'Augusto Pinochet, essentiellement des militaires, sont renvoyés devant la cour d'assises de Paris où ils seront jugés par contumace pour la disparition de 4 Français : le conseiller de Salvador Georges Klein, le prêtre Etienne Pesle et deux membres du MIR, Alphonse Chanfreau et Jean-Yves Claudet-Frenandez. Ce sera le premier procès au monde de la dictature chilienne. Il devrait avoir lieu l'an prochain. Il ne peut y avoir prescription car celle-ci ne court qu'à la découverte des corps.

19 personnes avaient été mises en examen, mais 3 sont décédées dont le général Augusto Pinochet et le général Javier Secundo Emilio Palacios Ruhmann, qui avait mené l'attaque contre le Palais de la Moneda. Parmi les 16 personnes inculpées, figure notamment le général Manuel Contreras, fondateur de la sinistre police secrète, la *Dina*, et Paul Schaefer, 83 ans, fondateur de l'indigne Colonie *Dignidad*.

## COUR PÉNALE INTERNATIONALE

29 janvier 2007. **Congo.** Les juges de la CPI confirment les charges portées contre Thomas Lubanga, ancien chef de milice de RDC. Il devrait donc faire l'objet du premier procès jugé par la CPI.

## DJIBOUTI

14 février 2007. **Responsabilité pénale du président de la République.** Le président de la République de Djibouti, Ismaïl Omar Guelleh, est convoqué par la juge d'instruction Sophie Clément à propos de l'affaire de la mort en 1995 du juge Borrel, pour être entendu

comme témoin. Le président est invité au sommet France-Afrique de Cannes. Des mandats d'arrêt internationaux ont été lancés contre plusieurs de ses proches.

## ÉGYPTE

14 janvier 2007. **Frères musulmans.** Six membres importants des Frères musulmans, dont l'ancien député Mohammed-Ali Bechre, sont arrêtés. Quatre jours plus tôt, le guide suprême, Mohamed Mehdi Akef, avait annoncé son intention de transformer la confrérie en parti politique malgré l'interdiction de fonder des partis religieux.

18, 19 et 26 mars 2007. **Révision constitutionnelle.** Une centaine de députés, en majorité islamistes, boycottent la session parlementaire au cours de laquelle 34 amendements proposés par le président Moubarak, au pouvoir depuis 25 ans, doivent être examinés. Le projet qui, une fois adopté, est soumis à référendum le 26 mars, devrait permettre à Gamal Moubarak de succéder à son père.

L'état d'urgence est institutionnalisé. Les arrestations, perquisitions et écoutes sans mandat sont autorisées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Le président de la République peut déférer une affaire liée au terrorisme devant une juridiction de son choix, civile ou militaire. Certains pouvoirs présidentiels sont restreints au profit de ceux du Premier ministre et des présidents de l'Assemblée du peuple et de l'Assemblée consultative. Les références politiques, économiques et sociales à l'ère socialiste sont supprimées. Un nouvel article met fin à la supervision judiciaire exclusive des élections. Désormais, le processus électoral sera suivi par une « commission indépendante ». Enfin, toute activité

politique fondée sur la religion est interdite. Cela vise essentiellement les Frères musulmans.

La réforme est approuvée par 75,9 % des votants. Boycottée par les Frères musulmans, la participation, avec 27,1 %, a été particulièrement faible. Ce taux aurait été de 5 % selon l'opposition.

## ÉQUATEUR

15 janvier 2007. **Président.** Rafael Correa, 44 ans, premier président de gauche élu depuis le retour de la démocratie en 1979, prend ses fonctions en présence de 12 chefs d'État dont le président iranien. Lenin Voltaire Moreno, 53 ans, handicapé à la suite d'un attentat, est vice-président.

La veille, le président reçoit le « bâton de commandement », tradition indigène qui lui donne le pouvoir symbolique. Il entend doter le pays d'une nouvelle Constitution.

Le 30 janvier, des partisans du président envahissent le Congrès et réclament une Constitution. Le président Correa souhaite un régime plus présidentiel lui donnant les moyens d'agir pour redresser le pays. Un référendum aura lieu le 15 avril visant à limiter le rôle des pouvoirs politiques.

La vie politique retrouve ses aspects conflictuels. Le 6 mars, le Congrès, dominé par l'opposition, destitue le président du tribunal électoral suprême, Jorge Acosta. Le lendemain le tribunal riposte en privant de leur mandat 57 députés, les 52 ayant voté la destitution et 5 autres qui avaient présenté un recours contre le référendum visant à l'élection d'une assemblée constituante.

Le Congrès peut reprendre ses travaux le 20 mars après la prestation de serment de 21 suppléants de parlementaires

destitués, le quorum de 55 députés en présence étant atteint.

## ESPAGNE

Janvier-mars 2007. **ETA**. Le 19 janvier, le Tribunal suprême espagnol considère que trois organisations de la jeunesse indépendantiste radicale basque proches de l'ETA sont « terroristes » et non pas « illégales », alourdissant les peines prononcées contre des membres de Jarrai, Haika et Segi. En juin 2005, l'Audience nationale avait estimé qu'elles étaient simplement « illégales ».

170

18 février 2007. **Andalousie**. Un référendum a lieu sur le nouveau statut d'autonomie de l'Andalousie promu par le parti socialiste et notamment le président de la communauté autonome Manuel Chaves Gonzalez, 62 ans, au pouvoir dans la province depuis le 27 juillet 1990, et soutenu aussi par les principales forces politiques dont la droite.

La région aura un statut proche de celui du Pays basque, de la Catalogne ou de la Galice. Ses compétences en matière fiscale sont élargies. Le oui a recueilli

87,45 % des suffrages mais la participation n'a été que de 36,2 %, le résultat semblant acquis d'avance.

Une seule des 770 municipalités a voté non : Marinaleda dont l'esprit frondeur est bien connu.

15 mars 2007. **Parité**. Une loi est adoptée imposant la parité aux partis politiques et dans les entreprises. Les partis devront présenter des listes comprenant au moins 40 % de femmes, ce minimum apparaissant dans chaque tranche de 5 candidats. Les femmes représentent actuellement 36 % des députés, 25 % des sénateurs et 12,5 % des maires. La loi trouvera sa première application le 27 mai lors des élections municipales et régionales.

L'évolution sera plus lente dans les entreprises. Elles devront incorporer progressivement des femmes dans les conseils d'administration, afin de parvenir à une « représentation équilibrée » dans huit ans. La loi comporte d'autres dispositions devant favoriser les femmes dans les entreprises.

La parité devra s'appliquer à tous les niveaux de l'administration.

Seul le Parti populaire s'est abstenu.

### *Référendum en Andalousie*

Inscrits	6045 560	
Votants	2193 497	(36,28 %)
Nuls	20 966	(0,96 %)
Suffrages exprimés	2172 531	
OUI	1899 860	(87,45 %)
NON	206 001	(9,48 %)
Blancs	66 670	(3,07 %)

## ESTONIE

4 mars 2007. **Élections législatives.** L'Estonie est le premier pays du monde à organiser des élections législatives par Internet en permettant aux électeurs d'expédier leur bulletin de vote par voie électronique. 30 275 électeurs, soit 3 % des votants, ont utilisé cette possibilité. Le Premier ministre a voté par Internet. 171 317 Estoniens, soit 19,1 % des électeurs, ont voté de façon anticipée huit jours avant le vote.

Le Parti de la réforme (libéral) arrive en tête avec 27,8 % des voix et 31 des

101 sièges, devant le Parti du centre avec lequel il gouvernait et qui obtient 26,1 % des voix et 29 sièges. Le Premier ministre, Andrus Ansip, 50 ans, au pouvoir depuis mai 2005, pourrait cependant envisager de s'allier désormais aux conservateurs nationalistes de l'Union *Pro Patria et Res Publica*, les alliés sortants s'opposant sur la réforme du régime fiscal.

Le parti social-démocrate a recueilli 10,6 % des voix et 10 élus, les Verts, 7,1 % des voix et 6 élus et l'Union populaire 7,1 % et 6 élus.

La participation a été de 61,9 %.

171

*Élections législatives*

Votants		61,9 % (+4 %)		
Suffrages exprimés		550 213		
<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>	
Parti de la réforme, libéral	153 044	27,8 (+10,1)	31 (+12)	
Parti du centre, social-libéral	143 518	26,1 (+0,7)	29 (+1)	
<i>Union pro Patria et Res Publica</i> , conservateur	98 347	17,9 (-14)	19 (-16)	
Parti social-démocrate estonien	58 363	10,6 (+3,6)	10 (+4)	
Verts estoniens	39 279	7,1	6 (+6)	
Union populaire estonienne, agrarien	39 215	7,1 (-5,9)	6 (-7)	
Démocrates-chrétiens estoniens	9 456	1,7 (+0,6)		
Parti constitutionnel, minorité russe, gauche	5 464	1,0 (-1,2)		
Parti de l'indépendance, nationaliste	1 273	0,2 (-0,3)		
Parti russe en Estonie, minorité russe	1 084	0,2 (=)		
Parti de la gauche estonienne, socialiste	607	0,1 (-0,3)		
Candidats indépendants	563	0,1 (-0,3)		

## ÉTATS-UNIS

1<sup>er</sup> janvier 2007. **Peine de mort.** L'exécution d'Angel Nieves Diaz qui a mis 34 minutes à mourir par injection létale en Floride le 13 décembre 2006, conduisant le gouverneur Jeb Bush, frère du

président, à ordonner l'ouverture d'une enquête et à suspendre les exécutions, accordant ainsi un sursis à 370 condamnés attendant leur exécution dans cet État, relance le débat sur l'abolition de la peine de mort.

Si la peine capitale reste légale dans

38 États, le nombre d'exécutions, 53, a été en 2006 le plus faible depuis dix ans. Le nombre de condamnés à mort qui a été de 114 contre 317 est le plus bas depuis la reprise des exécutions en 1976. 10 États ont suspendu les exécutions et au début du mois de janvier, une commission officielle du New Jersey a estimé que « la peine de mort est incompatible avec l'évolution des critères de dignité » pouvant conduire cet État à être le premier à abolir la peine de mort depuis 1976. Cette évolution est sans doute due aux tests ADN qui ont mis en évidence le très grand nombre d'erreurs judiciaires.

172

4 janvier 2007. **Congrès.** Le 110<sup>e</sup> Congrès est d'un type différent. Il commence ses travaux suite aux *mid-term elections*, contraignant le président George W. Bush à la cohabitation. Douze ans après, les démocrates reprennent le contrôle du Congrès.

Nancy Pelosi, représentante démocrate de San Francisco, 66 ans, devient la première femme *speaker*, succédant au républicain Dennis Hastert, 65 ans, représentant de l'Illinois qui occupait cette fonction depuis le 6 janvier 1999. John Boehner, 58 ans, représentant de l'Ohio depuis 1990, devient le leader républicain.

Au Sénat, Harry Reid, 68 ans, sénateur du Nevada, mormon conservateur, conserve ses fonctions de leader démocrate, tandis que Joe Biden, 64 ans, sénateur démocrate du Delaware va présider la puissante commission des affaires étrangères. C'est le sénateur Robert Byrd, 88 ans, sénateur de Virginie-Occidentale, qui devient président *pro tempore* du Sénat, fonction qu'il a déjà occupée du 3 janvier 1989 au 3 janvier 1995, du 3 janvier au 20 janvier 2001 et du 6 juin 2001 au 3 janvier 2003. Il remplace le républicain Ted Stevens, 84 ans,

sénateur de l'Alaska, en fonction depuis le 7 janvier 2003.

Le représentant démocrate noir Keith Ellison, 43 ans, prête serment sur un Coran datant de 1764 et ayant appartenu à Jefferson. Cela provoque une polémique, la droite conservatrice voulant que tous les élus utilisent la Bible.

4 janvier 2007. **Lobbies.** Le premier texte adopté par les représentants du nouveau Congrès a trait aux lobbies, suite aux nombreux scandales qui ont émaillé la vie politique américaine ces derniers mois. Le texte, voté par 430 voix contre 1, interdit aux élus de recevoir des cadeaux, d'utiliser des avions d'entreprises privées et exige la transparence sur les *earmarks*, amendements accordant des avantages fiscaux et adoptés de façon subreptice. Mais le texte n'évoque pas le financement des campagnes électorales.

Janvier 2007. **Guantanamo.** Le 20 février, la Cour d'appel fédérale de Washington juge que les étrangers ne peuvent contester leur détention devant la justice américaine... Dans une décision rendue par 2 voix contre 1 (2 juges ont été nommés par le président Reagan, 1 par le président Clinton), la Cour s'appuie sur le fait que le Congrès a voté une loi créant des tribunaux militaires pour juger les « ennemis combattants » (*Military Commissions Act*) et privant les détenus de recours en *habeas corpus*. Ils ne peuvent faire appel que devant des « tribunaux de révision du statut du combattant » composés de 3 officiers devant lesquels il revient aux détenus d'apporter la preuve qu'ils ne sont pas des terroristes. Les avocats veulent transmettre l'affaire à la Cour suprême.

Mars 2007. **Justice et président.** La Chambre des représentants enquête sur le limogeage arbitraire en 2006 de 8 des 93 procureurs fédéraux. L'administration Bush a constamment écarté, peu avant les scrutins, les procureurs considérés comme peu favorables aux républicains, soit parce qu'ils enquêtaient sur des malversations commises par des élus ou candidats républicains, soit parce qu'ils ne poursuivaient pas des accusations visant des élus ou candidats démocrates. Selon *Newsweek*, le ministre de la Justice, *Attorney general*, aurait dressé une liste noire de magistrats indésirables. L'un des procureurs au Nouveau-Mexique a affirmé avoir été limogé juste avant les *mid-term elections* après avoir refusé d'inculper plusieurs politiciens démocrates comme le lui demandaient deux *congressmen* républicains.

élections législatives qui voient la victoire d'une courte tête du Parti du centre du Premier ministre Matti Vanhanen, 52 ans, au pouvoir depuis le 24 juin 2003, avec 23,1 % (-1,6) et 51 (-4) des 200 sièges. Le Parti de la coalition nationale (conservateur), qui a effectué une belle poussée, avec 22,3 % (+3,7) des voix et 50 (+10) élus, le parti social-démocrate, membre de la coalition sortante, qui est le grand perdant, avec 21,4 % (-3) et 45 (-8) élus le talonnent. L'Alliance de gauche (8,8 % et 17 sièges), la Ligue verte (8,5 % et 15 élus), les démocrates chrétiens (4,9 % et 7 élus), le Parti populaire suédois (4,5 % et 9 élus) et les Vrais Finnois (4,1 % et 5 élus) sont également représentés.

Ce n'est que la deuxième fois en un siècle que le parti social-démocrate se retrouve troisième.

La participation a été de 67,8 %, ce qui est le taux le plus bas depuis 1939.

173

FINLANDE

18 mars 2007. **Élections législatives.** 3 partis arrivent au coude à coude lors des

*Élections législatives*

Suffrages exprimés 2 771 236

<i>Partis</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>	<i>sièges</i>
Centre finnois, agrarien, libéral	640 428	23,1 (-1,6)	51 (-4)
Parti de la coalition nationale, conservateur	616 841	22,3 (+3,7)	50 (+10)
Parti social-démocrate finlandais	594 194	21,4 (-3,1)	45 (-8)
Alliance de gauche, socialiste	244 296	8,8 (-1,1)	17 (-2)
Alliance verte, écologiste	234 429	8,5 (+0,5)	15 (+1)
Chrétiens-démocrates finlandais	134 790	4,9 (-0,4)	7 (=)
Parti populaire suédois en Finlande, libéral, minorité suédoise	126 520	4,5 (-0,1)	9 (+1)
Vrais Finnois, nationaliste	112 256	4,1 (+2,5)	5 (+2)
Représentant des îles Åland	12 588	0,5 (+0,1)	1 (=)
Autres	54 588	1,9 (-0,5)	

## GRANDE-BRETAGNE

19 janvier 2007. **Titres nobiliaires.** L'affaire de la « vente » de titres nobiliaires à de généreux donateurs du parti travailliste rend encore plus difficile la situation de Tony Blair. Le 19 janvier, l'une de ses proches collaboratrices est arrêtée brièvement et, le 23 janvier, c'est le Premier ministre écossais qui est entendu. Le 26 janvier, c'est au tour de Tony Blair d'être entendu et ce pour la seconde fois.

174 5 février 2007. **Langues.** Une réforme des programmes scolaires et devant entrer en application en 2008 élargit l'horizon linguistique des jeunes Britanniques en s'étendant au mandarin, à l'ourdou et à l'arabe; mais cela porte un sérieux coup au français et à l'allemand. Les écoles ne seront plus tenues de proposer une langue enseignée dans l'Union européenne...

21 février 2007. **Musulmans.** Dans un document de 72 pages, le Conseil musulman de Grande-Bretagne (MCB), principale organisation des musulmans britanniques, demande au gouvernement de permettre aux 400 000 jeunes musulmans de pouvoir exprimer plus librement leurs pratiques religieuses dans les écoles publiques. Il demande que soit permis le port de la barbe pour les garçons, le port du foulard pendant tous les cours y compris ceux d'éducation physique, la dispense des cours d'éducation sexuelle.

Pourtant, dans un arrêt du 22 février, la Haute Cour de justice donne raison à une école qui avait interdit le port du niqab – voile intégral – pendant les cours.

Le 20 mars, le ministère de l'Éduca-

tion publie un communiqué autorisant les chefs d'établissement à interdire, s'ils le souhaitent, le niqab.

2 mars 2007. **Censure à la BBC.** Sur injonction de Lord Goldsmith, *Attorney General of England and Wales* proche de Tony Blair, la BBC se voit interdire la diffusion d'un reportage sur le scandale politico-financier du « Cash for Honours », impliquant le parti travailliste. Le motif allégué est que ce reportage aurait entravé l'enquête en cours.

7 mars 2007. **Élections en Irlande du Nord.** Les troisièmes élections à l'Assemblée provinciale depuis les accords de paix de 1998 ont lieu le 7 mars 2007.

Depuis octobre 2002, ses travaux ont été suspendus, les unionistes refusant de collaborer avec les républicains.

Sur les 108 sièges, les deux grands partis de chaque communauté, le DUP (Parti unioniste démocratique) du pasteur Paisley, farouche défenseur de la religion protestante et de l'union avec Londres et le Sinn Fein de Gerry Adams, parti républicain partisan de l'unification de l'Irlande et dont les liens avec l'Armée républicaine irlandaise (IRA) sont connus de tous, ont la majorité absolue des sièges avec respectivement 30,1 % des voix et 36 élus d'une part, et 26,2 % des voix et 26 sièges d'autre part, connaissant une progression notable; les autres partis dont les modérés sont en net recul. L'UUP de David Trimble perd 9 % recueillant 14,9 % des voix avec 18 sièges et les socialistes du SDLP de Mark Durkan, 2 % avec 15,2 % des voix et 16 élus, L'Alliance (interconfessionnelle), parti qui attire surtout une partie des couches moyennes, obtenant 5,2 % des voix et 7 élus. Avec 1,7 % des

voix le parti vert a malgré tout un député. La participation a été de 63,5 %.

Ian Paisley et Gerry Davis acceptent de partager le pouvoir et de former un gouvernement d'ici au 8 mai. Le leader du DUP, le pasteur Paisley, sera le futur Premier ministre et Martin McGuinness, ancien commandant de l'IRA, deviendra son vice-Premier ministre. Outre 4 ministres du DUP et 3 du Sinn Féin, le gouvernement comprendra 2 protestants de l'UUP et 1 catholique du SDLP.

Janvier-mars 2007. **Démocratie participative.** En novembre 2006, le Premier ministre a ouvert une boîte aux lettres virtuelle permettant de formuler des revendications ou requêtes. Les pétitions affluent par milliers demandant notamment la disparition de l'impôt sur les successions, l'abandon du projet de carte nationale d'identité et surtout l'annulation du plan prévoyant une taxe pour les conducteurs, basée sur les kilomètres parcourus. Ce projet est très diversement apprécié au sein du gouvernement et l'enthousiasme est plus que limité...

8 mars 2007. **Chambre des lords.** Que restera-t-il de la Chambre des lords après les réformes proposées par les travaillistes ? Déjà le *House of Lords Act* de 1999 avait supprimé les pairs héréditaires, 92 d'entre eux, choisis par leurs pairs, étant maintenus dans leurs fonctions à titre provisoire. Actuellement la Chambre compte 721 membres dont 92 pairs héréditaires, 603 pairs à vie et 26 archevêques et évêques.

La réforme de 2005 a transféré les fonctions judiciaires du lord chancelier au lord président du Conseil, et institué une nouvelle Cour suprême devant entrer en fonction en octobre 2008, faisant disparaître les *Law Lords*.

Depuis 2006, le président est élu par la Chambre elle-même alors qu'auparavant c'était le lord chancelier qui siégeait *ex officio* sur le *woolsack* – sac de laine, symbole de la richesse passée du Royaume-Uni. C'est une femme, Helene Hayman, baronne Hayman, qui a été élue à ce poste le 4 juillet 2006.

Les députés se prononcent en faveur d'une réforme de la Chambre des lords. Ses membres devraient tous être élus et non plus désignés ou bénéficier de charges héréditaires. Mais le vote n'est qu'indicatif.

Les députés souhaitent remplacer les 600 pairs à vie et les 92 pairs héréditaires par des lords élus sur une liste pour un seul mandat de quinze ans ; le gouvernement propose de son côté que les lords soient élus selon un système de liste.

#### ISRAËL

Janvier 2007. **Scandales.** Deux membres du parti Kadima et proches d'Ehoud Olmert sont poursuivis pour abus de confiance et corruption (Tzahi Hanegbi) et harcèlement sexuel (Haïm Ramon). Ehoud Olmert fait l'objet lui-même de plusieurs enquêtes. Une enquête est ouverte le 16 janvier à propos du scandale financier lié à la privatisation de la banque Leumi.

Le 31 janvier, un tribunal reconnaît coupable de harcèlement sexuel l'ancien ministre de la Justice, Haïm Ramon, qui avait dû démissionner le 20 août mais espérait revenir dans le gouvernement après avoir été lavé de toute accusation.

Le 25 février, Esterina Tartman, 48 ans, est au cœur d'un nouveau scandale. Pressentie pour devenir ministre du Tourisme, membre du parti ultranationaliste, *Israël Beitenou* (Israël, notre

maison) d'Avigdor Lieberman, elle est accusée d'avoir falsifié son passé, mentant notamment sur ses diplômes. On lui reproche aussi d'avoir utilisé un accident de la route pour obtenir d'importantes compensations financières et une invalidité partielle ne l'empêchant pas de reprendre ses études et de mener une carrière politique. Elle préfère renoncer.

23 janvier 2007. **Président de la République.** Moshe Katsav, 62 ans, président depuis le 1<sup>er</sup> août 2000, est inculpé pour viol. Il est également inculpé de harcèlement sexuel, d'obstruction à la justice et de prévarication.

Une commission de la Knesset, par 13 voix contre 11, accepte la demande visant à suspendre le président de sa charge pendant trois mois. La présidente de la Knesset, Daliah Itsik, 55 ans, assure l'intérim de la présidence. Le président Katsav décide de se mettre « en congé » de son poste mais refuse de démissionner, niant les accusations dont il est l'objet.

Le 7 mars, la commission spéciale de la Knesset se prononce par 7 voix contre 4 et 1 abstention en faveur de la destitution du président. Mais 8 membres étant absents, la destitution n'a pu être adoptée.

## ITALIE

12 et 26 janvier 2007. **Silvio Berlusconi.** Silvio Berlusconi, 71 ans, qui a dirigé le gouvernement italien du 11 mai 1994 au 17 janvier 1995 et du 11 juin 2001 au 17 mai 2006, comparait devant le tribunal pour fraude fiscale et faux en bilan.

Silvio Berlusconi, qui avait publiquement courtisé une animatrice de télévision et une députée de Forza Italia, est sommé dans une lettre ouverte publiée

par son épouse Veronica Lario dans *La Repubblica*, le 31 janvier, de formuler des « excuses publiques [...] faute d'en avoir reçu en privé ». Il s'exécute le jour même.

Le 13 mars, il est jugé pour avoir versé à son ancien avocat anglais David Mills 456 000 euros en échange de faux témoignages lors de deux précédents procès.

Janvier 2007. **États-Unis.** Le gouvernement de Romano Prodi, en fonction depuis le 17 mai 2006, se trouve fragilisé par la décision d'extension de la base aérienne de Vicence prise sous la pression des États-Unis. La base deviendrait la plus grande base militaire américaine à l'étranger.

Le 21 février, Romano Prodi démissionne suite à un vote de défiance au Sénat sur une motion de politique étrangère. Deux membres de la gauche radicale ont fait défection pour protester contre l'élargissement de la base américaine de Vicence et contre la mission militaire italienne en Afghanistan.

Le gouvernement n'obtient que 158 voix tandis que 136 votaient contre le gouvernement. Il ne dispose en théorie que d'une voix de majorité au Sénat et doit compter sur les voix des 7 sénateurs à vie. Le 24 février, le président Giorgio Napolitano refuse la démission de Romano Prodi et l'enjoint d'obtenir la confiance des deux chambres. Le 28 février, il obtient la confiance du Sénat avec 162 voix contre 157. La Chambre des députés confirme le président du Conseil dans ses fonctions, s'appuyant sur une large majorité de centre gauche.

Rappelons que si la majorité du gouvernement est confortable à la Chambre des députés avec 344 élus contre 286, elle n'est que de 158 voix contre 157 au Sénat, les 7 sénateurs à vie devenant alors les arbitres.

Afin de reformer un gouvernement, Romano Prodi présente le 22 février un pacte en douze points « non négociables ». Il est adopté à l'unanimité y compris par les Verts et les communistes. Ce pacte pose le « respect des engagements internationaux et de paix », ce qui inclut la présence de l'Italie en Afghanistan. Y figurent également la politique sur les retraites, les libéralisations et la famille ainsi que la liaison ferroviaire à grande vitesse Lyon-Turin, pourtant combattue par la gauche radicale. En revanche, le DIICO – droits des personnes vivant ensemble – n'y figure pas, ce qui veut dire que le gouvernement n'engagera pas sa responsabilité sur ce point.

Enfin l'autorité du Premier ministre est bien affirmée: « Il est reconnu au président du Conseil l'autorité d'exprimer de manière unitaire la position du gouvernement en cas de divergences. »

Le 28 février, Romano Prodi obtient la confiance du Sénat par 162 voix contre 157. Le centriste Marco Follini, élu en 2006 avec la droite, s'est rallié et les 2 communistes dissidents Fernando Rossi et Franco Turigliatto ont également apporté leur soutien alors qu'ils avaient refusé d'approuver la politique étrangère la semaine d'avant. Mais Franco Turigliatto a précisé qu'il continuera à ne pas approuver la politique étrangère ou la réforme des retraites.

25 janvier 2007. **Négationnisme.** Le gouvernement renonce à introduire un projet de loi sanctionnant le négationnisme. Lors du Conseil des ministres de l'Intérieur à Dresde, le garde des Sceaux, Clemente Mastella, avait approuvé une mesure de ce type. La proposition a suscité les critiques des historiens.

8 février 2007. **PACS.** Clemente Mastella, ministre italien de la Justice, catholique pratiquant, s'oppose au projet de loi créant un PACS.

Après Bologne, Padoue reconnaît les couples non mariés avec deux couples, l'un homosexuel et l'autre hétérosexuel.

Le projet de loi DIICO – droits des personnes vivant ensemble – sur la reconnaissance des couples hétérosexuels et homosexuels est adopté après de longues tractations.

Le Vatican réagit vivement, le pape critiquant les lois qui s'en prennent « à l'identité de la famille et au respect du mariage ». La bataille est menée par l'archevêque de Bologne, Mgr Carlo Caffara, alors que Romano Prodi est lui-même un Bolonais catholique pratiquant.

27 mars 2007. **Majorité.** L'Union des démocrates du centre vote au Sénat avec la gauche le refinancement des missions militaires italiennes à l'étranger. S'agit-il d'une rupture de l'UDC avec la coalition de Silvio Berlusconi, la Maison des libertés, et d'une extension future de la majorité de Romano Prodi ?

## MAURITANIE

11, 25 et 27 mars 2007. **Élection présidentielle.** 19 candidats s'affrontent pour succéder à la junte arrivée au pouvoir en 2005 et au président Ely Ould Mohammed Val. C'est la dernière étape du processus de restitution du pouvoir aux civils, après le coup d'État militaire d'août 2005.

Lors du premier tour, aucun candidat n'atteint la barre des 50 % de suffrages. Les deux candidats en tête sont les favoris, Ahmed Ould Daddah, opposant historique qui tire sa force de la capitale

et Sidi Ould Cheikh Abdellahi, 69 ans, économiste formé en France, issu d'une grande famille maraboutique du Brakna – centre du pays – appartenant à la confrérie Tijaniya, représentant de la majorité présidentielle, dominant dans l'Est. Ce dernier arrive en tête avec 24,79 % contre 20,68 % à son adversaire immédiat. Zeine Ould Zaidane, ancien gouverneur de la Banque centrale, arrive en troisième position avec 15 %. Messaoud Ould Boumkheir, candidat issu de la communauté des Haratines – ex-esclaves – obtient 9,8 %, Ibrahim Moctar Sarr, d'origine peul, 7,9 %, et Saleh Ould Mohamedou Ould Hanenna, 7,7 %.

La participation a été de 70,1 %. Au deuxième tour, le 25 mars, Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdellahi est élu avec 52,9 % contre 47,1 % à Ahmed Ould Daddah. Il l'emporte dans 11 des 13 régions, mais pas à Nouakchott et dans le Trarza (Sud-Ouest). La participation a été seulement de 47,1 %.

L'élection est considérée comme la plus libre connue par le pays depuis son indépendance.

Selon la Constitution, le nouveau président ne pourra effectuer qu'un seul mandat.

## PAYS-BAS

Janvier 2007. **Gouvernement.** C'est une coalition réunissant l'Appel chrétien-démocrate du ministre-président sortant Jan Peter Balkenende, 51 ans, chef du gouvernement depuis le 22 juillet 2002, les travaillistes (PvdA) et l'Union chrétienne, parti protestant, qui se constitue après plus de trois mois de discussions, les élections ayant vu une modification du paysage politique avec la percée de l'extrême droite et de la gauche. Le ministre-président sortant forme ainsi

son quatrième gouvernement depuis le 22 juillet 2002. Cette fois-ci, c'est une coalition de centre gauche.

Wouter Bos, leader du parti travailliste, est vice-ministre-président avec le portefeuille des Finances. Le leader de l'Union chrétienne, André Rouvoet, est également vice-Premier ministre avec le portefeuille de la Jeunesse et de la Famille. Les Affaires étrangères vont au démocrate-chrétien Maxime Verhaegen, ancien eurodéputé, très atlantiste.

Le nouveau gouvernement comprend deux allochtones avec Ahmed Aboutaleb, travailliste originaire du Maroc dont il possède également la nationalité, nommé secrétaire d'État aux Affaires sociales, et Nebahat Albayrak, travailliste originaire de Turquie dont elle possède également la nationalité, nommée secrétaire d'État à la Justice. La question de ministres à la double nationalité est soulevée par Geert Wilders, député d'extrême droite, oubliant peut-être que la reine elle-même est dans cette situation, puisqu'elle a aussi la nationalité britannique en tant que descendante de Sophie, électrice de Hanovre en vertu de *The Act for the Naturalization of the Most Excellent Princess Sophia, Electress and Duchess Dowager of Hanover* de 1705.

Ella Vogelaar succède à Rita Verdonk, ministre de l'Intégration dont le portefeuille devient Habitat, Quartiers et Intégration.

C'est une évolution à gauche qui se manifeste par la régularisation de 30 000 déboutés du droit d'asile.

Le cabinet prête serment le 22 février. C'est le quatrième cabinet Balkenende.

## POLOGNE

20 mars. **Avortement.** Le 20 mars, la Cour européenne des droits de l'homme

(n° 5410/03, *Tysiac c/Pologne*) condamne la Pologne pour avoir refusé un avortement thérapeutique à une femme devenue pratiquement aveugle après son accouchement. La loi polonaise autorise l'avortement lorsqu'il existe une « menace pour la vie ou la santé de la mère ». Seule une généraliste lui avait accordé ce droit mais le responsable de la clinique de gynécologie de Varsovie avait refusé de pratiquer l'IVG après avoir examiné la patiente « durant moins de cinq minutes » et refusé de consulter son dossier ophthalmologique. Elle avait porté plainte contre le gynécologue mais le procureur avait classé sans suite la plainte, estimant qu'il n'y avait pas « de lien de causalité entre la grossesse et la détérioration de la vue ». Par 6 voix contre 1 – le juge espagnol –, la Cour a estimé que le gouvernement polonais n'avait pas garanti le droit à la vie privée. En revanche, à l'unanimité, elle a considéré qu'il n'y avait pas traitements inhumains et dégradants.

L'arrêt va relancer le débat d'autant plus que la *Sejm* doit examiner un amendement à la Constitution qui doit inscrire dans les articles 30 ou 38 la protection de la vie « dès la conception », ce qui interdirait tout avortement. Cette proposition a le soutien très actif de *Radio Maryja*.

Mars 2007. **Services secrets communistes.** À partir du 15 mars 2007, de 400 000 à 700 000 Polonais doivent répondre à la question : « Avez-vous collaboré secrètement et sciemment avec les anciens services de sécurité communistes ? » La loi sur la lustration s'applique aux hauts fonctionnaires, aux journalistes. La loi divise l'opinion, suscitant des résistances chez des journalistes et des universitaires notamment.

## PORTUGAL

11 février 2007. **Avortement.** Les députés adoptent le 19 octobre une proposition de consultation populaire issue du parti socialiste afin de dépénaliser l'avortement. Un précédent référendum avait vu la victoire du non en 1998 de justesse avec 50,07 %, mais l'abstention avait été de 68 %. En 1998, le Premier ministre Antonio Guterres n'avait pas soutenu le projet « à titre personnel » en raison de sa foi. Cette fois-ci, le Premier ministre José Socrates s'engage. Seul le parti populaire fait campagne pour le non, le parti social-démocrate adoptant une attitude neutre même si son président, Luis Marques Mendes, appelle à voter non.

L'Église réaffirme son opposition à l'avortement.

Actuellement, l'avortement n'est autorisé qu'en cas de danger pour la vie de la mère, de malformation du fœtus et de viol. Dans l'Union européenne, l'Irlande, la Pologne, Malte, Chypre et le Portugal considèrent l'avortement comme un crime.

La question retenue est : « Approuvez-vous la dépénalisation de l'interruption volontaire de grossesse si elle est réalisée, avec le consentement de la femme, au cours des dix premières semaines de grossesse dans un établissement de santé agréé ? »

Le oui l'emporte avec 59,25 % contre 40,75 % pour le non. Cependant, la participation a atteint 43,61 % des 8,8 millions d'inscrits, ne parvenant pas au seuil de 50 % exigé pour donner un caractère contraignant au résultat. Cela avait déjà été le cas en 1998 où l'abstention avait atteint 68 % et où le non l'avait emporté avec 50,7 %.

Le 8 mars, le Parlement portugais, saisi par le Premier ministre, José Socrates,

*Référendum sur l'avortement*

Inscrits	8 832 990	
Votants	3 851 613	(43,60 %)
Blancs	48 185	(1,25 %)
Nuls	26 297	(0,68 %)
<hr/>		
OUI	2 237 565	(59,24 %)
NON	1 539 566	(40,76 %)

favorable à la réforme, adopte une loi dépénalisant l'avortement. Désormais, l'avortement sera autorisé jusqu'à dix semaines.

180

26 mars 2007. **Salazar.** La plupart des États européens ont connu l'émission télévisuelle demandant de désigner le plus grand personnage de l'histoire de leur pays. Les Français avaient choisi Charles de Gaulle devant Louis Pasteur, les Allemands Konrad Adenauer devant Martin Luther, les Britanniques Winston Churchill devant, de façon surprenante, Isambard Kingdom Brunel, ingénieur, fils d'un ingénieur français, qui réalisa le *Great Western Railway* de Londres à Bristol, les Belges flamands, le père Damien (Damiaan), missionnaire qui se dévoua aux lépreux à Hawaï, et les Belges wallons, Jacques Brel, les Néerlandais, Guillaume d'Orange suivi de Pim Fortuyn, leader populiste assassiné, les Sud-Africains, Nelson Mandela suivi du professeur Barnard, les Canadiens Tommy Douglas, père de l'assurance-maladie, suivi de l'athlète Terry Fox, les Américains Ronald Reagan suivi quand même de Lincoln.

Le choix des Portugais a suscité un certain malaise. Ils ont placé en tête l'ancien dictateur Salazar, devant le leader communiste Alvaro Cunhal. Camões ou Magellan sont bien oubliés...

## ROUMANIE

5 et 6 février 2007. **Président de la République.** Le conflit entre le président Traian Basescu, 56 ans, chef de l'État depuis le 20 décembre 2004 et le Premier ministre Calin Popescu-Tariceanu, 55 ans, au pouvoir depuis le 29 décembre 2004, entraîne la démission du ministre des Affaires étrangères, Razvan Ungureanu, 38 ans, fidèle au chef de l'État, et dont le départ avait été demandé le 2 février par le chef du gouvernement.

Le 6 février, les députés votent à une large majorité un allègement des procédures pour la suspension du président qui est accusé de « violations répétées de la Constitution ».

Le 28 février, le Parlement vote en faveur de la création d'une commission d'enquête contre le président Basescu par 258 voix contre 76. Le parti du Premier ministre a voté en faveur de cette commission.

Le 21 mars, le Premier ministre Calin Popescu-Tariceanu assume temporairement le portefeuille des Affaires étrangères, la nomination d'Adrian Cioroianu ayant été bloquée par le président Traian Basescu.

12 mars 2007. **Élections européennes.** Le gouvernement adopte une ordonnance d'urgence entérinant le report à l'au-

tomne des élections européennes, en raison « du climat politique tendu ».

## RUSSIE

11 janvier 2007. **Délinquance financière.** Le commanditaire présumé de l'assassinat d'Andreï Kozlov, numéro deux de la Banque centrale russe, tué par balles le 13 septembre 2006 à Moscou, est arrêté. Il s'agirait d'Alexeï Frenkel, 35 ans, président du comité directeur de la *VIP-Bank* qui s'était vu retirer sa licence en juin 2006 pour blanchiment d'argent provenant du crime.

18 janvier 2007. **Libertés.** Un projet de loi limitant le droit de manifester et interdisant aux personnes condamnées pour « extrémisme » d'organiser pendant six mois des rassemblements est présenté au Parlement.

20 janvier 2007. **Services secrets.** Scotland Yard, selon le *Times*, aurait identifié l'homme ayant fait ingérer du polonium 210 à Alexandre Litvinenko, décédé le 23 novembre 2006 à Londres. Andreï Lougovoï, 41 ans, ancien agent du KGB devenu homme d'affaires, est suspecté ainsi que son partenaire Dmitri Kovtoun. Ils ont rencontré Alexandre Litvinenko le 1<sup>er</sup> novembre, jour de l'empoisonnement présumé. Moscou a répliqué en affirmant que la Russie n'extrade pas ses ressortissants.

Le 1<sup>er</sup> mars, un expert américain des renseignements russes est l'objet d'un attentat et blessé quatre jours après avoir participé à une émission de télévision sur l'affaire Litvinenko.

Janvier et 2 mars 2007. **Journaliste.** Une enquête est ouverte contre des policiers tchéchènes dans l'affaire du meurtre

de la journaliste Anna Politkovskaïa.

Le 2 mars, Ivan Safronov, 51 ans, journaliste au quotidien d'opposition *Kommersant*, qui avait révélé plusieurs scandales dans l'armée, meurt en tombant du 5<sup>e</sup> étage de son immeuble. Pour le parquet, il s'agit d'un suicide, thèse qui suscite un doute absolu. Il enquêtait sur des ventes d'armes à la Syrie.

5 février 2007. **Oligarques.** Le parquet général russe prononce de nouveaux chefs d'accusation contre l'ex-PDG du groupe pétrolier Ioukos, Mikhaïl Khorodkovski, déjà condamné en 2005 à 8 ans de prison pour fraude fiscale et escroquerie; cette fois-ci, il est accusé de blanchiment d'argent et de détournement de biens.

Le 5 mars, Ratibor Vladimir Malkhovski et Vladimir Pereverzine, anciens dirigeants du groupe Ioukos, sont condamnés à 11 et 12 ans de prison pour détournements.

15 février 2007. **Gouvernement.** Anatoli Serdioukov est nommé ministre de la Défense en remplacement de Sergueï Ivanov, 54 ans, nommé premier vice-Premier ministre, à égalité de rang avec Dmitri Medvedev, 42 ans, réputé libéral, qui avait déjà ce titre depuis le 14 novembre 2005. Cela relance la compétition pour la succession de Vladimir Poutine.

15 février 2007. **Tchéchénie.** Le président Poutine révoque le président de Tchétchénie, Alu Alkhanov, en fonction depuis le 5 octobre 2004 lors de l'assassinat d'Akhmad Kadyrov et nomme, le 1<sup>er</sup> mars, le Premier ministre Ramzan Kadyrov, 30 ans, fils de l'ancien président prorusse, tué dans un attentat en 2004, comme président par intérim. Il dirigeait

déjà *de facto* la Tchétchénie. Le Parlement tchétchène avalise cette nomination le 2 mars par 55 voix contre 1.

Le 3 mars, le président de la Tchétchénie séparatiste, Doku Umlarov, nomme Soupian Abdullaïev comme vice-président.

Février 2007. **République du Tatarstan.** Les sénateurs russes refusent de ratifier le renouvellement du « traité de décentralisation » de 1994 entre Moscou et la république du Tatarstan qui octroyait des avantages politiques, fiscaux et militaires. Depuis lors, la Russie est revenue sur cette autonomie. La Constitution du Tatarstan a vu incluse « son indéfectible appartenance à la Russie ».

3 mars 2007. **Opposition.** L'opposition organise à Saint-Pétersbourg une « marche du désaccord » qui obtient un grand succès. Les organisateurs, le mouvement Une autre Russie, avec l'écrivain Edouard Limonov, l'ancien champion d'échecs Gary Kasparov, l'ancien Premier ministre Mikhaïl Kassianov, entendent organiser une autre marche à Moscou le 14 avril. Celle organisée le 16 décembre 2006 à Moscou avait tourné court en raison du dispositif policier mis en place.

Le 24 mars une manifestation de l'opposition dite « marche du désaccord » est réprimée pour la deuxième fois en vingt jours à Nijni Novgorod. Ce n'est que l'une des nombreuses illustrations de la dégradation des libertés en Russie.

11 mars 2007. **Élections régionales et municipales.** Les élections gubernatoriales ont lieu dans la république de Daguestan, la république des Komis, le *krai* (territoire) de Stavropol et les *oblasts* (provinces) de Leningrad – le nom a été conservé pour l'*oblast* –, Moscou, Mour-

mansk, Omsk, Orel, Pskov, Samara, Tioumen, Tomsk, et Vologda, ainsi qu'à Saint-Pétersbourg. Pour le renouvellement des doumas locales, soit 14 « sujets » sur 89 mais représentant un tiers de la population. Une très forte abstention a marqué ce scrutin, traduisant une réaction à une « mascarade de démocratie ». On votait également dans 87 communes.

Ces élections apparaissent comme une répétition des élections législatives et présidentielle.

Les deux partis favorables au président Poutine ont recueilli 58 % des voix. Russie unie reste la première force avec 46 % des suffrages, gagnant plus de 8 points par rapport aux législatives de 2003. Russie juste, créé récemment afin de mettre en place un multipartisme pro-Poutine, recueille 11,7 %. Cela n'a pas empêché Russie juste de se déclarer en faveur du socialisme et d'attaquer le fait que Russie unie monopolisait le pouvoir et représentait les intérêts de la corruption. Russie unie arrive en tête dans 13 des 14 régions et Russie juste l'a emporté dans la 14<sup>e</sup> région, à Stavropol, encore que le mécanisme du scrutin permette quand même à Russie unie d'avoir 15 sièges contre 12 à Russie juste dans ce *krai*. Russie unie sera le seul parti représenté dans les 14 régions alors que 4 partis étaient en lice partout.

L'opposition est laminée. Les libéraux peinent à franchir le seuil de 7 %, désormais rehaussé de 2 points, n'ayant des élus que dans 5 « sujets ». L'Union des forces de droite crée la surprise en obtenant 6,86 % et sera présente dans la république des Komis, le *krai* de Stavropol et les *oblasts* de Leningrad, Samara et Tomsk, manquant de peu l'entrée à Moscou et Oriol, et Iabloko 3,8 %. Outre les communistes qui constituent la deuxième force de ce scrutin avec

15,76 %, les ultranationalistes de Vladimir Jirinovski atteignent 9,2 %.

Le taux de participation n'a été que de 39 %, étant particulièrement faible dans les régions de Leningrad, Moscou, Mourmansk et à Saint-Petersbourg, tandis qu'il atteignait presque 80 % au Daguestan.

Certains partis n'ont pu être présents comme Iabloko à Saint-Petersbourg, par l'application douteuse de la réglementation.

6 listes dépassent le seuil des 7 % dans la région de Samara, 5 dans la république des Komis, le territoire de Stavropol et les régions de Vologda, Leningrad et Tomsk, 4 à Saint-Petersbourg et dans les régions de Mourmansk, Orel, Pskov et Tioumen, 3 dans la république du Daguestan et dans la région de Moscou et 2 seulement dans la région d'Omsk.

Dans le territoire de Stavropol, Russie juste arrive en tête avec 37,48 % devançant Russie unie qui obtient 23,89 %.

Les résultats dans la périlleuse république de Daguestan sont contestés. Officiellement, Russie unie a obtenu 68,26 % des voix, suivi de Russie juste avec 8,45 % et du parti agrarien avec 7,91 %. Le parti communiste a atteint 7,12 % juste au-dessus du seuil de 7 %.

Dans l'*oblast* de Samara, Russie unie mène avec 34 % contre 19 % aux communistes, 15 % à Russie juste, 11,5 % au Parti libéral démocratique de Russie, 8,2 % à l'Union des forces de droite, 7,5 % aux Verts. Avec 1,4 %, les Patriotes, nouvellement créés, ne peuvent entrer dans le Parlement.

27 mars 2007. **Commission électorale.** La Commission électorale centrale de Russie qui organisera les élections législatives de décembre 2007 et l'élection présidentielle de mars 2008 élit son nou-

veau chef, Vladimir Tchourov, député ultranationaliste proche du président Poutine. L'ancien président avait quitté ses fonctions estimant que la loi électorale était trop favorable au pouvoir.

## SÉNÉGAL

25 février 2007. **Élections présidentielle et législatives.** 15 candidats, contre 8 en 2000, s'affrontent.

Abdoulaye Wade, 81 ans, est notamment opposé à Idrissa Seck, 47 ans, ancien Premier ministre, longtemps considéré comme le dauphin d'Abdoulaye Wade, emprisonné pendant 7 mois sous l'accusation de malversations, Ousmane Tanor Dieng, 60 ans, premier secrétaire du parti socialiste, ancien parti au pouvoir, diplomate, Moustapha Niasse, 68 ans, ancien Premier ministre, dissident du parti socialiste en 1999, Alliance des Forces de progrès qui avait soutenu Abdoulaye Wade en 2000, Abdoulaye Bathily, 60 ans, ancien allié d'Abdoulaye Wade, historien, coalition Jubbanti Sénégal (Redresser le Sénégal).

La campagne est dominée par les questions sociales.

Le président Wade est réélu dès le premier tour pour un nouveau mandat de cinq ans, avec 55,9 % des suffrages contre 14,9 % à Idrissa Seck, 13,6 % à Ousmane Tanor Dieng et 5,9 % à Moustapha Niasse. La participation a été de 70,5 %.

L'opposition conteste le résultat et formule des accusations de fraude.

## SERBIE

21 janvier 2007. **Élections législatives.** Ces élections sont la conséquence de l'adoption d'une nouvelle Constitution en octobre 2006.

6,6 millions d'électeurs élisent leurs

250 députés. 20 partis s'affrontaient. Il y a un seuil de 5 % mais cela ne joue pas pour les partis représentant les minorités ethniques.

Le Parti radical serbe, ultranationaliste, dont le chef Vojislav Seselj attend d'être jugé à La Haye pour crimes de guerre par le TPIY, arrive en tête avec 28,6 % des voix et 81 des 250 sièges, devançant le parti démocratique de l'ancien Premier ministre Zoran Djindjic, dont la veuve, Ruzica Djindjic est élue, et du président Boris Tadic, avec 22,7 % et 64 élus, la coalition conduite par le Parti démocratique de Serbie du Premier ministre conservateur Vojislav Kostunica, avec 16,6 % et 47 élus, G17 Plus, dirigé par le ministre des Finances Mladjan Dinkic, avec 6,8 % et 19 élus, le parti socialiste de l'ancien président Slobodan Milosevic, 5,6 % et 16 élus, qui réussit à franchir le seuil des 5 %, la coalition menée par le parti libéral démocratique dissident du parti démocrate et dirigée par Ceda Jovanovic, 35 ans, à la réputation douteuse, avec 5,3 % et 15 élus et l'Alliance des Hongrois de Voïvodine avec 1,3 % et 3 élus. La participation a été de 60,6 %.

Si le parti radical serbe conserve la même représentation, le parti démocrate double le nombre de ses députés tandis que le parti démocrate de Serbie perd 10 élus.

Au vu de ces résultats, il paraît difficile de constituer une majorité pour soutenir un gouvernement. Si tel était le cas, à l'expiration d'un délai de 90 jours un nouveau scrutin pourrait avoir lieu. Cependant, les partis démocratiques (DS, DSS, G17, LDP) obtiennent 145 sièges contre 97 aux nationalistes (SRS et SPS).

Janvier 2007. **Kosovo**. Va-t-on vers une conclusion au Kosovo, huit ans après

l'intervention de l'OTAN et la mise en place d'un protectorat international ?

Le 26 janvier, l'envoyé spécial de l'ONU, Martti Ahtisaari, présente ses propositions devant les diplomates du groupe de contact à huis clos.

Le plan est dévoilé le 2 février. Si le mot d'indépendance n'est pas prononcé, celle-ci semble implicite. Le plan appelle à la rédaction d'une constitution et à la formation d'une armée. Il pose le droit du Kosovo à intégrer les organisations internationales dont l'ONU. Une large autonomie serait accordée aux 124 000 Serbes restés au Kosovo.

Ce plan est rejeté par la Serbie. Le Parlement serbe par 225 voix sur 244 présents, adopte une résolution, lors de sa première réunion depuis les élections législatives, condamnant le plan de l'ONU.

Annonçant que les dirigeants de la Serbie et du Kosovo n'étaient pas parvenus à s'entendre sur le statut du Kosovo, le médiateur de l'ONU Martti Ahtisaari annonce qu'il allait transmettre le dossier au Conseil de sécurité de l'ONU, ce qui est fait le 26 mars.

Ce rapport affirme que « l'indépendance sous supervision internationale est la seule option possible ». La minorité serbe jouirait d'une large autonomie.

Le projet reçoit le soutien des États-Unis et de l'Union européenne, même si certains États comme la Slovaquie, actuellement membre du Conseil de sécurité sont réservés. Mais la Russie s'oppose à ce que l'indépendance soit imposée par l'ONU.

## SOUDAN

3 janvier 2007. **ONU**. Des casques bleus et du personnel civil, arrivés à Juba il y

a deux ans pour participer à la reconstruction, auraient abusé sexuellement de mineurs, parfois des enfants de 12 ans selon le *Daily Telegraph*.

Janvier 2007. **Darfour.** Le 16 février, le sommet Afrique-France de Cannes se contente d'une déclaration dans laquelle il exprime sa préoccupation. À l'occasion de cette réunion, le président Omar al-Bachir rappelle son opposition au déploiement de casques bleus de l'ONU et critique l'organisation et les États-Unis.

Le 21 février, le colonel Kadhafi réunit les présidents soudanais et tchadien à Tripoli ainsi que les autres protagonistes du conflit.

Le 27 février, le procureur de la CPI remet son rapport sur les crimes et crimes contre l'humanité commis au Darfour. Il demande l'arrestation d'Ahmed Haroun, ancien secrétaire d'État, actuellement secrétaire d'État aux affaires humanitaires (!) et de Ali Mohammed Ali, dit Ali Kosheib, l'un des chefs de la milice pro-gouvernementale des djandjaws. Pour rassembler des « preuves », l'équipe du procureur a effectué plus de 70 missions dans 17 pays.

Le Soudan refuse de livrer ses ressortissants.

Selon l'ONU, le conflit a fait 200 000 à 250 000 morts et 2,5 millions de personnes déplacées.

La mission spéciale du Conseil des droits de l'homme des Nations unies sur la situation dans l'Ouest du Soudan, estime que le gouvernement soudanais a « orchestré et participé » à des « crimes de guerre et crimes contre l'humanité ». Le Conseil réussit, le 30 mars, à surmonter ses divisions et approuve le rapport du prix Nobel de la paix, Jody Williams.

## SUÈDE

17 mars 2007. **Parti social-démocrate.** Plusieurs candidats semblaient possibles à la tête du Parti social-démocrate : Margot Wallström, vice-présidente de la Commission européenne, mais jugée trop pro-européenne ; Carin Jämtin, ex-ministre de la Coopération, plus à gauche ; Mona Sahlin, vice-Première ministre en 1995, démissionnaire pour avoir utilisé la carte de crédit du gouvernement pour des achats personnels – dont une barre de chocolat... – et Pär Nuder, ancien bras droit de Göran Persson.

Finalement Mona Sahlin est seule candidate et est élue à l'unanimité. Elle est la première femme à diriger le parti social-démocrate.

23 janvier 2007. **Islamiques.** La direction du ministère des Affaires scolaires autorise les élèves à porter le voile islamique confirmant la décision prise au printemps 2006 à propos de l'école libre *Minerva*. En revanche le port de la burqa peut être interdit.

28 mars 2007. **Fiscalité.** Les chefs de 4 partis de la coalition de droite décident la suppression de l'impôt sur la fortune.

Cet impôt touchait 1 Suédois sur 20. Il rapportait 4,8 milliards de couronnes soit 510 millions d'euros. Il s'élevait à 1,5 % de la fortune excédant 160 000 euros pour un particulier et le double pour un couple, mais certains entrepreneurs parmi les plus riches avaient été exonérés après avoir menacé de délocaliser le siège de leur entreprise. Seul le parti de gauche (ex-communistes) a protesté.

## SUISSE

1<sup>er</sup> janvier 2007. **Présidente et Cantons.** Micheline Camy-Rey, 61 ans, parti socialiste, prend ses fonctions de présidente de la Confédération helvétique, succédant au socialiste Moritz Leuenberger.

16 février 2007. **Laïcité.** Le gouvernement suisse se prononce contre l'interdiction du port de la burqa dans les lieux publics.

186 11 mars 2007. **Votation.** Une votation sur l'assurance-maladie a lieu. Les Suisses refusent de transformer radicalement leur système d'assurance des soins, en remplaçant les caisses multiples par une caisse unique. 87 compagnies d'assurance privées interviennent actuellement, ce qui n'a pas empêché une hausse des primes (+70 % en dix ans). L'initiative était soutenue par le parti socialiste et les Verts. L'ampleur du non – 71,2 % – est un grave échec pour la gauche. Seuls les cantons du Jura et de Neuchâtel ont voté favorablement.

## TAÏWAN

4 mars 2007. **Indépendance.** Le président taïwanais, Chen Shui-Bian, réaffirme sa position en faveur de l'indépendance en affirmant que « Taïwan devrait être indépendant » et il énonce une doctrine des « quatre volontés » : Taïwan « veut » son indépendance, « veut » changer de nom en devenant République de Taïwan, « veut » une nouvelle Constitution et « veut » se développer.

## TCHÈQUE (RÉPUBLIQUE)

9 janvier 2007. **Gouvernement.** Le président Vaclav Klaus nomme un nouveau gouvernement formé par l'ODS, les chrétiens-démocrates et les Verts, dirigé par Mirek Topolánek, 51 ans, chef de l'ODS. C'est le 4 septembre 2006 qu'il avait remplacé Jiri Paroušek, 55 ans, social-démocrate, qui était en fonction depuis le 25 avril 2005. Comme le gouvernement rejeté par le président Klaus en décembre, il comprend Karel Schwarzenberg comme ministre des Affaires étrangères. Le gouvernement, en acceptant de tempérer son programme libéral mais en conservant néanmoins la *flat tax*, obtient la confiance le 19 janvier par 100 voix contre 97, 1 abstention, 2 députés sociaux-démocrates étant opportunément absents.

Depuis plus de sept mois après les élections législatives de juin 2006, aucun gouvernement n'avait obtenu la confiance du Parlement.

Peu après sa nomination, le gouvernement accepte le 24 janvier d'accueillir une base relevant du système de bouclier antimissile que les États-Unis souhaitent mettre en place, ce qui suscite une polémique.

## UKRAINE

19 janvier 2007. **Veto.** Profitant d'une erreur technique du Parlement, le président Viktor Iouchtchenko oppose son veto à une loi réduisant ses pouvoirs.

30 janvier 2007. **Crise politique.** Boris Tarassioul, ministre des Affaires étrangères pro-occidental et favorable à l'entrée de l'Ukraine dans l'OTAN, démissionne après un conflit de plusieurs semaines avec le Premier ministre Viktor

Ianoukovitch. Le Parlement pro-russe avait voté sa destitution, mais elle avait été refusée par le président Viktor Iouchtchenko.

Le président Iouchtchenko désigne Volodymyr Ohryzko comme nouveau ministre mais, le 22 février, le Parlement refuse de confirmer cette nomination qui ne recueille que 196 voix au lieu des 226 nécessaires. Le président de la République n'en maintient pas moins son choix. Le Parlement exprime un nouveau refus le 20 mars, la candidature ne recueillant que 195 voix au lieu des 226 exigées. Le 21 mars, le président Iouchtchenko est contraint de désigner un nouveau ministre en la personne d'Arsène Cioroianu, dont la candidature est approuvée par 426 voix. Le bras de fer s'est terminé au profit du Parlement et du Premier ministre.

Ioulia Timochenko demande des élections anticipées.

## UNION EUROPÉENNE

1<sup>er</sup> janvier 2007. **Adhésions.** Avec l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie, l'Union européenne compte désormais 27 membres. Des modifications interviennent en conséquence dans les institutions. Si le Conseil des ministres compte évidemment désormais 27 ministres, la Commission dispose également de 27 commissaires. Le Parlement européen a 785 membres, 35 députés roumains et 18 députés bulgares ayant fait leur entrée.

9 janvier 2007. **Parlement européen.** Le groupe du Parti populaire européen-démocrates européens (PPE-DE), fort de 277 députés élit son président. Alors qu'habituellement il n'y a qu'un candidat, cette fois-ci 4 candidats s'affron-

tent : Joseph Daul, exploitant et syndicaliste agricole alsacien, 60 ans, président de la Commission de l'agriculture, proche de Jacques Chirac ; Gunnar Hökmark, modéré suédois, 55 ans ; Antonio Tajani, Forza Italia, et Othmar Karas, ÖVP autrichien. C'est Joseph Daul qui est élu au troisième tour grâce au couple franco-allemand ainsi qu'aux Espagnols et Italiens. Il a obtenu 134 voix contre 115 à Gunnar Hökmark. Au premier tour, Gunnar Hökmark avait obtenu 74 voix, Joseph Daul 71, Antonio Tajani 62 et Othmar Karas 49.

Grâce à l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie, l'extrême droite forme un groupe Identité, Tradition, Souveraineté, comprenant 7 Français du Front national, 5 Roumains de Romania Mare, 3 Belges du Vlaams Belang, 2 Italiens dont Alessandra Mussolini, petite-fille du *Duce* et le secrétaire national du Mouvement social-Flamme tricolore, un Autrichien du FPÖ, un Bulgare d'Ataka et un Britannique ex-UKIP. Une exigence de 20 députés issus de 5 pays différents étant requise pour former un groupe, cela est devenu possible avec le nouvel élargissement. Ce sera le plus petit groupe du Parlement européen et il sera présidé par Bruno Gollnisch, Front national. Cela porte à 4 le nombre des groupes souverainistes avec Indépendance et démocratie (23 membres dont 3 Français), présidé par le Britannique Nigel Farage, le Néerlandais Johannes Blokland et le Danois Jens Peter Bonde étant présidents du Bureau, Union pour l'Europe des Nations (44 membres dont 20 Polonais mais aucun Français) coprésidé par l'Irlandais Brian Crowley et l'Italienne Cristiana Muscardini, et la Gauche unitaire et la gauche verte nordique (42 membres dont 3 Français) présidé par le Français Francis Wurtz.

Outre ces quatre groupes, le Parlement européen compte quatre autres groupes : Parti populaire européen, démocrates européens (droite) (277 membres dont 17 Français) ; socialistes (218 membres dont 31 Français) présidé par l'Allemand Martin Schulz ; Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (106 membres dont 11 Français) présidé par le Britannique Graham Watson ; Verts (42 membres dont 6 Français), coprésidé par l'Italienne Monica Frassoni et l'Allemand Daniel Cohn-Bendit.

188

Ajoutons qu'il y a 13 non-inscrits parmi lesquels ne figure aucun Français.

15 janvier 2007. **Coopération policière.** Les ministres de l'Intérieur réunis à Dresde parviennent à un « large accord » sur l'accès de chacun des États membres aux fichiers d'analyses ADN et d'empreintes digitales des autres États. En 2005, 7 États (Allemagne, Belgique, Autriche, Espagne, France, Luxembourg, Pays-Bas) avaient déjà adopté cette disposition par le traité de Prüm auquel la Finlande, l'Italie, la Pologne, la Slovaquie souhaitent adhérer.

Janvier-mars 2007. **Constitution.** Les 18 États qui ont ratifié la « Constitution » se réunissent le 26 janvier à Madrid sur l'initiative de l'Espagne et du Luxembourg. Ils refusent toute modification du traité.

8 États (Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, France, Grèce, Hongrie et Italie) signent une déclaration « liant la relance de l'Europe sociale à la reprise de la dynamique institutionnelle de l'Europe ».

À l'occasion d'une visite à Dublin, le président polonais Lech Kaczyński se dit favorable à l'adoption d'un traité

« suffisamment remanié » pour ne pas remettre en cause la souveraineté polonaise. Des réticences sont également exprimées par la République tchèque.

Le 2 mars, à Berlin, le Premier ministre néerlandais se prononce pour un traité « modifié ». Le 19 mars, dans une lettre aux députés, le Premier ministre Jan Peter Balkenende explique qu'il rejette le traité actuel mais que le contenu peut en être modifié.

Lors de la réunion le 26 mars, destinée à célébrer le cinquantenaire du traité de Rome à Berlin, Angela Merkel propose une conférence intergouvernementale au second semestre 2007 ; tout étant achevé le 1<sup>er</sup> juillet 2008, l'adoption étant fixée à 2009. Le président polonais marque son dissentiment.

Les 27, dans une déclaration, affirment partager « l'objectif d'asseoir l'Union européenne sur des bases communes renouvées d'ici aux élections au Parlement européen de 2009 ».

Rappelons qu'à ce jour 17 États ont ratifié le traité : Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie ; 2 ont refusé : France, Pays-Bas ; 6 ont suspendu leur processus de ratification : Irlande, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Suède, République tchèque.

À l'occasion de cette réunion, Angela Merkel offre à Jacques Chirac, dont c'est la dernière participation à un sommet, une chope représentant la défaite des troupes ottomanes face à Napoléon, ce qui suscite quelques remous en Turquie.

Le logo retenu par l'Union européenne pour cette commémoration suscite une polémique car il affirme la prééminence de l'anglais.

8 février 2007. **Conseil d'État.** Saisi d'un recours relatif à la légalité du système de quotas d'émission de gaz à effet de serre, suite à la mise en vigueur du protocole de Kyoto par l'Union européenne, le Conseil d'État renonce à contrôler la constitutionnalité d'un décret au motif qu'un texte européen s'interpose entre la Constitution et la norme française inférieure. Le Conseil d'État décide d'utiliser la procédure du recours préjudiciel à la CJCE. Cependant, le Conseil d'État s'inspire sans doute de la jurisprudence allemande dite *Solange*. En effet, s'il renonce à sanctionner la directive, c'est qu'il estime que la CJCE apporte une protection équivalente à celle du juge français. Mais, s'alignant sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il estime qu'il pourrait reprendre ses droits si un principe constitutionnel français n'était pas garanti par une règle équivalente en droit communautaire. (CE, Ass., 8 février 2007, n° 287 110, *Société Arcelor Atlantique et Lorraine et autres*; CE, Ass., 8 février 2007, n° 279 522, *Gardedieu*.)

15 février 2007. **Justice.** Les ministres européens de la Justice se mettent d'accord pour que les délinquants résidant dans un État de l'Union et condamnés

dans un autre État soient automatiquement transférés vers leur pays de résidence pour y purger leur peine.

#### VENEZUELA

10 janvier 2007. **Président.** Hugo Chavez prête serment pour un nouveau mandat de six ans. Jorge Rodriguez, chaviste fidèle, remplace José Vicente Rangel, 77 ans, favorable au dialogue avec l'opposition au poste de vice-président qu'il détenait depuis 2002. Le président Chavez appelle ses partisans à intégrer un parti unique. Le parti socialiste unifié vénézuélien devrait remplacer les 21 formations qui l'ont soutenu, ce qui suscite la méfiance du parti communiste. Il annonce la « socialisation du Venezuela ». Une révision constitutionnelle devrait changer le nom de la république qui de « République bolivarienne » deviendrait « République socialiste ». En outre, la réélection illimitée du président deviendrait possible. Le président Chavez annonce des renationalisations.

Le 18 janvier, le Parlement accorde à l'unanimité les pleins pouvoirs dans 11 domaines dont les hydrocarbures pendant 18 mois au président Chavez. Il entérine la décision le 31 janvier en tenant session dans la rue.



CHRONIQUE  
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE  
(1<sup>er</sup> JANVIER – 10 MAI 2007)

REPÈRES

6 janvier. Sur la Grande Muraille de Chine, Mme Royal forge le terme «bravitude».

9 janvier. M. Bayrou dénonce «un choix préfabriqué» à propos de l'élection présidentielle par «les grandes puissances médiatiques».

14 janvier. M. Sarkozy est désigné comme le candidat, soutenu par l'UMP, à l'élection présidentielle, par 98 % des militants: «Je veux une démocratie irréprochable», proclame-t-il.

18 janvier. Le chef de l'État préside au Panthéon la cérémonie des Justes, en présence de Mme Veil.

Le tribunal correctionnel de Lyon condamne M. Gollnisch (député européen) à trois mois de prison avec sursis et une amende pour «contestation de l'existence de crime contre l'humanité».

19 janvier. «Ségolène Royal n'a qu'un seul défaut, c'est son compagnon!»

Pour ce propos facétieux, sur Canal +, la veille, Mme Royal suspend pour un mois M. Montebourg, son porte-parole, de ses fonctions: «Quand le moment vient, je rétablis l'ordre juste. J'ai mis un carton jaune.»

22 janvier. M. Hulot renonce à la candidature à l'élection présidentielle.

25 janvier. M. Frèche est condamné par le tribunal correctionnel de Montpellier concernant ses propos sur les harkis. Il sera exclu du PS, le surlendemain.

28 janvier. À l'occasion de son déplacement en Guadeloupe, Mme Royal se prononce pour la «préférence régionale», notamment en matière de concours de la fonction publique.

30 janvier. M. Sarkozy se rend à Londres. Il organise, de manière inédite dans une campagne électorale, une réunion avec des Français de l'étranger.

31 janvier. Dix candidats à l'élection présidentielle signent la charte de l'écologie de M. Hulot.

Selon un sondage réalisé auprès des

personnes de couleur, une première, plus d'un Noir sur deux se dit « discriminé » en France.

1<sup>er</sup> février. M. José Bové se déclare candidat à l'élection présidentielle et décrète « une insurrection contre le libéralisme ».

5 février. M. Chirac se prononce en faveur d'une ONU pour l'environnement, après avoir appelé à « une révolution écologique ».

En visite à Alger, M. Lang juge que la France devrait reconnaître les « crimes commis par la colonisation ».

7 février. La Cour de cassation rejette le pourvoi formé par M. José Bové. Sa condamnation devient définitive.

11 février. Mme Royal présente à Villepinte (Seine-Saint-Denis), son « pacte présidentiel : 100 propositions pour que la France retrouve une ambition partagée ». M. Sarkozy lui oppose son « pacte républicain », à Paris : « Ensemble, tout devient possible ».

Sur France 2, Mme Chirac participe à l'émission *Vivement Dimanche* de M. Michel Drucker. « Il y a sans aucun doute une vie après la politique, jusqu'à la mort », déclare le chef de l'État dans un entretien enregistré à cette occasion.

15 février. M. Alain Duhamel suspend ses activités sur RTL et France 2, après qu'il eut annoncé dans une réunion privée, son choix en faveur de M. Bayrou. « Je crois que je serai élu », déclare celui-ci sur France 2.

20 février. M. Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Île-de-France est condamné à un an d'inéligibilité, six mois d'emprisonnement avec sursis et une amende pour prises illégales d'intérêts.

22 février. Une nouvelle équipe com-

prenant les « éléphants » entoure Mme Royal.

26 février. M. Bayrou présente sur TF1 « l'autre chemin » en vue de « sortir la France de l'impasse ».

1<sup>er</sup> mars. Sur France Culture, M. Barre prend la défense de MM. Papon et Gollnisch et fustige le « lobby juif ».

8 mars. Mme Veil entre au comité de soutien de M. Sarkozy, quelques jours après la fin de son mandat au Conseil constitutionnel.

Sur France 2, M. Sarkozy se prononce sur la création d'un ministère de « l'Immigration et de l'Identité française ».

11 mars. Dans un sondage publié par *Le Journal du dimanche*, Mme Royal et M. Bayrou sont crédités chacun de 23 % des votes d'intention, derrière M. Sarkozy.

12 mars. Sur Europe 1, M. de Villepin se rallie à la candidature de M. Sarkozy, après que le chef de l'État eut annoncé la veille à la télévision qu'il ne briguerait pas un troisième mandat. MM. Baroin, Cuq et Jacob l'imitent.

13 mars. M. Fabius reproche à M. Strauss-Kahn de préparer une alliance PS-UDF.

16 mars. Mme Veil se déclare « réservée » sur l'idée lancée par M. Sarkozy d'un ministère de l'Immigration.

19 mars. M. Sarkozy dénonce sur France 2, « cette maladie française qui consiste à vouloir changer la Constitution tous les cinq matins ».

21 mars. « C'est donc tout naturellement, déclare M. Chirac à la télévision, que je lui apporterai mon vote et mon soutien » à propos de la candidature de M. Sarkozy à l'élection présidentielle.

- 23 mars. Mme Royal adopte le slogan « la France présidente ».
- 27 mars. La cour administrative d'appel de Bordeaux annule, pour incompétence, le jugement du TA de Toulouse du 6 juin 2006 qui avait condamné la SNCF pour avoir transporté, sous l'Occupation, des juifs.
- 5 avril. M. Tapie est exclu du MRG à la suite de sa décision de soutenir la candidature de M. Sarkozy.
- 13 avril. M. Hortefeux, dans un entretien au *Figaro*, déclare vouloir « oxygéner la démocratie » en instillant une dose de représentation proportionnelle en vue des élections législatives.
- 14 avril. « Royal-Bayrou, l'alliance nécessaire » avant le premier tour, plaide M. Rocard dans les colonnes du *Monde*. « C'est tellement baroque », opinera Mme Royal le lendemain.
- 24 avril. Mme Royal, dans un discours à Valence, fait une offre de dialogue à M. Bayrou au lendemain du premier tour de l'élection présidentielle.
- 25 avril. Mme Royal et M. Bayrou tiennent une conférence à Paris. À cette occasion, celui-ci annonce la création d'un parti démocrate.
- 2 mai. Sur France 2 et TF1, Mme Royal et M. Sarkozy débattent.
- 4 mai. Mme Royal déclare à RTL « avoir la responsabilité de lancer une alerte par rapport aux risques de la candidature » de M. Sarkozy, « [...] aux violences et aux brutalités qui se déclencheront dans le pays ».
- 6, 7 et 8 mai. Pour la première fois après l'annonce du résultat d'une élection présidentielle, des violences éclatent à Paris et dans des villes de province.
- 10 mai. M. Bayrou crée « le Mouvement démocrate », « libre et résistant ». La veille, 22 députés UDF, dont

M. Morin, président du groupe, publiaient un appel « pour un centre libre dans la majorité présidentielle » dans les colonnes du *Figaro*.

#### AMENDEMENT

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Droit de priorité, irrecevabilité, cavaliers... Réflexions sur la rationalisation de la procédure législative », *RDP*, 2007, p. 571.

– *Cavaliers législatifs*. La vigilance du Conseil en la matière ne se relâche pas : après la censure de cinq cavaliers législatifs en 2006, dont deux d'office (cette *Chronique*, n° 118, p. 129), des décisions l'attestent ci-après.

– *Censure*. La décision 546 DC du 25 janvier constate que l'article 23 de la loi ratifiant l'ordonnance 2005-1040 du 26 août 2005, relative à l'organisation de certaines professions de santé, issu d'un amendement du gouvernement adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et autorisant celui-ci « à modifier par ordonnance les dispositions législatives relatives aux soins psychiatriques sans consentement », est dépourvu de tout lien avec les dispositions figurant dans le projet tel qu'il a été déposé. Le fait que le Sénat ait complété l'intitulé initial dudit projet pour tenir compte de cet amendement est « sans effet sur la régularité de la procédure d'adoption » qui est donc contraire à la Constitution, et la décision rectifie en conséquence l'intitulé de la loi. En revanche, l'article 24, également contesté au fond et validé à ce titre par le Conseil, n'est pas non plus dépourvu de tout lien avec l'objet du projet initial. La décision 549 DC du 19 février censure les

articles 35 et 36 de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament, qui résultent d'amendements concernant le titre de psychothérapeute, alors que l'objet principal du projet déposé était la transposition d'une directive, ainsi que l'autorisation de transposer par ordonnance cinq autres directives.

– *Censure (suite)*. La décision 552 DC du 1<sup>er</sup> mars sur la loi portant réforme de la protection juridique des majeurs relève que le projet déposé se bornait à cet objet et qu'en conséquence, sept articles introduits par amendements et concernant les sujets les plus divers (Institut national de la propriété intellectuelle, recours à l'arbitrage, office de commissaire-priseur, etc.) sont dépourvus de tout lien avec le texte et donc adoptés selon une procédure contraire à la Constitution.

– *Entonnoir*. Conformément à la jurisprudence sur la procédure bicamérale systématisée par la décision 532 DC du 11 janvier 2006 (cette *Chronique*, n° 118, p. 129), la décision 553 DC du 3 mars relève d'office que le III de l'article 34 de la loi relative à la prévention de la délinquance résulte d'un amendement adopté en deuxième lecture et que « cette adjonction n'était pas, à ce stade de la procédure, en relation directe avec une disposition restant en discussion » comme l'exige l'article 45C, non plus qu'à assurer le respect de la Constitution, opérer une coordination avec les textes en cours d'examen ou corriger une erreur matérielle.

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Ajournement des travaux*. Conformément à la tradition républicaine (cette

*Chronique*, n° 102, p. 138), l'Assemblée a ajourné ses travaux en séance plénière le 22 février, en vue des prochaines échéances électorales.

– *Bureau*. M. Patrick Ollier (Hauts-de-Seine, 7<sup>e</sup>) (UMP), président de la commission des affaires économiques, a été élu, le 7 mars, au « perchoir », à l'issue d'une primaire au sein de son groupe, en remplacement de M. Jean-Louis Debré, nommé membre du Conseil constitutionnel le 23 février; lequel avait démissionné le 4 mars (*JO*, 24-2 et 6-3). C'est le dixième président depuis 1958. V. notre *Droit parlementaire*, 3<sup>e</sup> éd., 2004, n° 93.

– *Composition*. Deux députés ont renoncé à leur mandat : M. Auberger (Yonne, 3<sup>e</sup>) (UMP) pour incompatibilité avec sa qualité de membre du comité monétaire du conseil général de la Banque de France, le 28 février (*JO*, 1<sup>er</sup>-3) et M. Goldberg (Allier, 2<sup>e</sup>) (CR), le 15 mars (*JO*, 16-3), à la suite de sa condamnation définitive par la Cour de cassation, afin d'éviter la déclaration de déchéance par le Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 100, p. 206).

– *Création de sièges*. La transformation de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en collectivités d'outre-mer (art. 74 C) a eu pour effet de créer deux sièges supplémentaires (art. 7 et 18 de la LO 2007-223 du 21 février) (*JO*, 22-2).

Cependant, l'entrée en vigueur de ces dispositions est différée. Elles ne s'appliqueront qu'à compter du renouvellement général de l'Assemblée qui suivra celui de 2007 « afin d'attendre que soient corrigées les disparités démographiques affectant actuellement l'ensemble des circonscriptions législatives

au plan national y compris celles de Guadeloupe». Par cette réserve (véritable bombe à retardement), le Conseil constitutionnel (2007-547 DC) persiste dans sa volonté d'être entendue, nonobstant les refus réitérés essuyés naguère (cette *Chronique*, n° 116, p. 196).

– *Éphémères députés*. Pour cause d'incompatibilité, le président Debré, nommé membre du Conseil constitutionnel et M. Mariton, devenu membre du gouvernement, ont été remplacés respectivement jusqu'au terme de la XII<sup>e</sup> législature par Mme Françoise Charpentier (Eure, 1<sup>re</sup>) (UMP) le 5 mars et M. Fabien Limonta (Drôme, 3<sup>e</sup>) (UMP), le 26 avril (JO, 6-3 et 28-4).

– *Féminisation. V. Partis politiques*.

– *Indemnité-chômage*. L'aide au retour à l'emploi versée aux députés ne briguant pas un nouveau mandat ou battus aux prochaines élections, décidée par le bureau de l'Assemblée nationale le 4 juin 2003, présente un caractère dégressif à partir d'un premier semestre à taux plein. Cette garantie de ressources a été portée, à l'initiative du président Debré, de deux à cinq ans. Les députés fonctionnaires ou retraités en sont exclus (*Le Figaro*, 5 et 12-4).

– *Innovation protocolaire*. Le président Debré a modifié, le 9 janvier, l'ordonnancement de la séance publique en faisant désormais figurer le drapeau tricolore au «perchoir». Le lendemain, Mme Colonna, ministre aux Affaires européennes, déplorant l'absence du drapeau européen, s'est attiré la réaction du président (*Le Figaro*, 11-1).

– *Présence du président de la République*

*élu*. M. Nicolas Sarkozy a rencontré, le 10 mai, les députés et les sénateurs UMP avant sa prise de fonction.

– *Privilèges des anciens présidents*. Réuni par le président Ollier, le bureau a décidé à l'unanimité le 11 avril de supprimer les avantages à vie dont bénéficient les anciens présidents (un bureau, une voiture avec chauffeur et deux collaborateurs au Palais-Bourbon) (*Le Figaro*, 12-4). Cette décision devrait, en bonne logique, être confirmée à l'ouverture de la XIII<sup>e</sup> législature.

– *Vœux du président Debré*. À l'occasion de la cérémonie des vœux à l'Élysée, le 4 janvier, le président s'est prononcé pour la réhabilitation de l'image de l'Assemblée: «Il importe que les députés réinvestissent le Parlement.» Il a regretté de ne pas avoir appliqué de sanctions financières aux absentéistes (*Le Figaro*, 5-1).

*V. Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Élections législatives. Libertés publiques. République*.

#### AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. G. Canivet et J. Joly-Hurard, «La responsabilité des juges, ici et ailleurs», *RIDC*, 2006, p. 1049; «La justice, réformes et enjeux», *Cahiers français*, n° 334, La Documentation française, 2007.

– *Indépendance*. Par une décision 2007-551 DC, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions sensibles de la LO relative à la magistrature, destinée à remédier au dysfonctionnement révélé par le procès d'Outreau. Concernant l'extension de la responsabilité discipli-

naire des magistrats « en cas de violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties », celle-ci a été regardée contraire aux principes de la séparation des pouvoirs (art. 16 de la Déclaration de 1789) et de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64C) « lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive ». On sait, en effet, que seules les voies de recours permettent de critiquer les actes juridictionnels, selon la jurisprudence constante du Conseil supérieur de la magistrature.

Au surplus, l'examen des réclamations des justiciables relatives au comportement d'un magistrat, susceptible de recevoir une qualification disciplinaire, confié au médiateur de la République, assisté d'une commission, méconnaît, selon la décision de principe du 25 juillet 1980 *Validations législatives* (cette *Chronique*, n° 15, p. 465), « l'indépendance des juridictions ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur, ni le gouvernement non plus qu'une autorité administrative indépendante ».

Quant à la nomination de droit des procureurs généraux près les cours d'appel au parquet général de la Cour de cassation, elle encourt le grief d'ignorer l'avis du CSM (art. 65C) s'agissant des avocats généraux à la Cour de cassation.

La LO 2007-287 du 5 mars a été promulguée (JO, 6-3).

– *Premier président de la Cour de cassation*. Sur propositions du CSM, le président de la République a désigné M. Vincent Lamanda, premier président de la cour d'appel de Versailles, par un

décret du 4 mai (JO, 5-5) à la tête de la Cour de cassation, en remplacement de M. Guy Canivet, nommé, de manière inédite, au Conseil constitutionnel, le 22 février (*infra*).

– *Procédure pénale*. La loi 2007-291 du 5 mars tend à renforcer l'équilibre de la procédure pénale (JO, 6-3) : collégialité de l'instruction (nouvel art. 83 CPP), pôle de l'instruction dans certains TGI (nouvel art. 52-1), caractère exceptionnel de la détention provisoire (art. 144), renforcement du caractère contradictoire de la procédure (art 64-1) notamment.

– *Rentrée de la Cour de cassation*. L'audience solennelle du 8 janvier, célébrant le 50<sup>e</sup> anniversaire du traité de Rome, a été marquée, à titre exceptionnel, par l'intervention de M. Franco Frattini, vice-président de la Commission européenne, invité d'honneur, sur le thème de l'Europe par le droit (*Les Annonces de la Seime*, 8-1).

V. *Conseil constitutionnel. Libertés publiques*.

#### AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie*. EDCE, n° 57, La Documentation française, 2007.

#### CODE ÉLECTORAL

V. *Collectivités territoriales. Élection présidentielle. Libertés publiques. République. Sénat*.

#### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. M.-J. Tulard, *La Coopération décentralisée*, LGDJ, 2007 ; « Par-

ticularités de l'outre-mer » (dossier), *RFDA*, 2006, p. 1103.

– *Action extérieure*. La loi 2007-147 du 2 février (*JO*, 6-2) renforce la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale, en donnant un fondement juridique aux actions de coopération ou d'aide au développement engagées par les collectivités territoriales. Le décret 2007-379 du 3 mai (*JO*, 5-5) porte publication de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg en 1985.

– *Coopération transfrontalière*. La loi 2007-273 du 1<sup>er</sup> mars autorise l'approbation de la convention franco-luxembourgeoise relative au projet Esch-Belval (*JO*, 2-3).

La liste des établissements locaux intéressés est indiquée par le ministre de l'Intérieur (AN, Q, 13-3 et 10-4).

– *Droit local alsacien-mosellan et droit concordataire*. Par décret du président de la République, en date du 22 février, est agréée la démission de l'archevêque de Strasbourg, Mgr Doré. Par un second décret daté du 20 avril, le Conseil d'État entendu, est reçue la bulle donnée à Rome le 22 février précédent portant institution canonique du nouvel archevêque, Mgr Grallet (*JO*, 21-4) (v. *Rapport Machelon*, La Documentation française, 2006, p. 68).

– *Droit local alsacien-mosellan*. Les cultes qui ne sont pas reconnus dans les départements intéressés ressortissent au régime de droit commun. En raisonnant par voie d'analogie, le ministre de l'Intérieur évoque un arrêt du Conseil d'État (16 mars 2005, *Ministre de l'Outre-mer c/ Gouvernement de la Polynésie*

*française*) estimant qu'une subvention d'équipement du président de ce dernier à une église évangélique, où la loi du 9 décembre 1905 ne s'applique pas, ne méconnaissait pas le principe de laïcité car elle « correspondait à un objectif d'intérêt général ». Par suite, l'interdiction de toute subvention en Alsace-Moselle pour les cultes non concordataires ne s'impose pas, dès lors qu'une indispensable égalité de traitement est respectée (AN, Q, 20-3).

Le Garde des sceaux indique qu'un décret du 25 novembre 1919 a maintenu, à titre transitoire, les articles 166 et 167 du code pénal local relatif au délit de blasphème. Cependant, aucune décision de jurisprudence n'a interprété ces dispositions (AN, Q, 9-1).

– *Déclassement « insulaire » (art. 74C)*. La taxe d'aéroport instituée par la loi du 21 février 2007, qui a ratifié l'ordonnance du 26 avril 2006 portant adaptation en Polynésie française d'une disposition du code général des impôts, ressortit à la compétence de l'État, a estimé le Conseil constitutionnel, le 3 mai (2007-1 LOM) : le statut d'autonomie de cette collectivité d'outre-mer « ne saurait être interprété comme interdisant à l'État d'instituer des taxes destinées à être perçues à l'occasion de l'exécution des missions d'intérêt général qui lui incombent dans le cadre de ses compétences en Polynésie française ».

– *Égalité devant la loi électorale*. Les élections municipales et sénatoriales de 2008 se feront sur la base des chiffres de population municipale du recensement général de 1999, indique le ministre de l'Intérieur, conformément à l'article R. 2151-3 CGCT (AN, Q, 9-1). Nouvelle manifestation du bicamérisme inversé.

– *Libre administration*. La création de l'établissement public du quartier d'affaires de La Défense par la loi 2007-254 du 27 février (JO, 28-2) est conforme à la Constitution, a estimé le Conseil constitutionnel (2007-548 DC), motif pris de ce que le législateur n'a pas méconnu la compétence qu'il tient des articles 34 et 72C et qu'il n'a pas porté une atteinte à la libre administration du département des Hauts-de-Seine et des communes de Courbevoie et de Puteaux « qui excéderait la réalisation de l'objectif d'intérêt général poursuivi ».

198

– « *Loi du pays* » de Polynésie française. Le Conseil d'État a frappé d'illégalité, le 10 janvier, un acte qui n'avait pas été transmis au ministre de l'Outre-mer et n'avait pas été approuvé par décret préalablement à son adoption par l'assemblée de la Polynésie (JO, 24-1).

– « *Lois Baroin* ». V. *Droit d'outre-mer*.

– *Principe de parité* (art. 3 C). La loi 2007-128 du 31 janvier renforce l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, et plus particulièrement aux fonctions exécutives locales (JO, 1<sup>er</sup>-2). À cet effet, pour l'élection des adjoints au maire dans les communes de 3500 habitants et plus, ceux-ci le sont au scrutin de liste, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ne pouvant être supérieur à un (nouvel art. L. 2122-7-2 et art. L. 122-4-2 CGCT). Les membres de la commission permanente du conseil régional sont désormais lus à la RP avec alternance stricte entre candidats de chaque sexe. Les vice-présidents des conseils régionaux sont élus au scrutin de liste, tels les adjoints au maire (nouvel art. L. 4133-5-1). Autre aspect de la loi en vue de favoriser la féminisation des conseils

généraux, il est institué un remplaçant pour chaque conseiller de sexe différent (nouvelle rédaction de l'article L. 210-1 du code électoral). Cette disposition a été étendue à l'Assemblée des Français de l'étranger (nouvel art. 7 de la loi du 7 juin 1982).

– *Rémunérations des élus locaux*. Le ministre de l'Intérieur dresse les montants des indemnités que les conseillers régionaux, généraux, du conseil de Paris et des élus intercommunaux s'allouent (AN, Q, 23-1).

– *Ressortissants communautaires dans les conseils municipaux*. 204 d'entre eux ont été élus conseillers municipaux dans les communes de plus de 3500 habitants à l'issue du scrutin de 2001. À savoir : 83 Portugais, 28 Italiens, 23 Espagnols, 21 Belges, 17 Allemands, 16 Britanniques, 8 Néerlandais, 3 Suédois, 2 Irlandais, 1 Finlandais, 1 Grec et 1 Danois. En revanche, aucune statistique ne peut être fournie pour les communes de moins de 3500 habitants, lesquelles ne sont pas soumises aux déclarations de candidature, rappelle le ministre aux Collectivités territoriales (AN, Q, 17-4).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Droit d'outre-mer. Partis politiques*.

## COMMISSIONS

– *Cumul*. M. Ollier, élu président de l'Assemblée nationale le 7 mars, est demeuré à la tête de la commission des affaires économiques. Au début de la XII<sup>e</sup> législature, M. Teissier avait cumulé un temps la fonction de secrétaire du bureau et celle de président de la

commission de la défense nationale.  
(V. *Assemblée nationale. Parlement.*)

– *Rapporteur de l'opposition.* De manière symbolique, M. Robert Badinter, sénateur socialiste (Hauts-de-Seine), a été désigné rapporteur du projet de loi constitutionnelle relatif à l'interdiction de la peine de mort (nouvel art. 66-1 C) (n° 195).

V. *Révision de la Constitution.*

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Convocation.* Par décret du 9 février 2007, le président de la République a convoqué pour la cinquième fois (cette *Chronique*, n° 114, p. 172) le Parlement en Congrès le 19 février pour le vote sur trois projets de loi constitutionnelle : modifiant l'article 77 de la Constitution, portant modification du titre IX, relatif à l'interdiction de la peine de mort.

– *Vote.* La modification de l'article 77 a été votée par 724 voix sur 814 suffrages exprimés, contre 90 (dont 63 députés et 20 sénateurs UMP).

La modification du titre IX a été votée par 449 voix sur 652 suffrages exprimés, contre 203. Parmi les votes contre figurent, outre les communistes, 31 députés UMP (22 s'abstenant et 17 non-votants), 41 socialistes et 23 UDF, ainsi que 13 sénateurs UMP, 17 socialistes (79 s'abstenant) et 23 UC-UDF.

L'interdiction de la peine de mort a été votée par 828 voix sur 854 suffrages exprimés, contre 26 : 20 députés UMP (10 s'abstenant et 16 non-votants), 3 sénateurs UMP, 1 sénateur UC-UDF et 2 non-inscrits.

V. *Révision de la Constitution.*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* M. Verpeaux et M. Bonnard (sous dir.), *Le Conseil constitutionnel*, préface de P. Mazeaud, La Documentation française, 2007 ; P. Blachère, « Imbroglia au Conseil constitutionnel », *Le Monde*, 9-2 ; P. Avril, « La jurisprudence institutionnelle du Conseil constitutionnel est-elle créatrice de droit ? », *Archives de philosophie du droit*, t. 50, 2007, p. 33 ; Y. Beauvois, « Le Conseil constitutionnel à ses débuts » (II), *Commentaire*, n° 117, 2007, p. 123 ; D. Mayer, « Le Conseil constitutionnel et le juge pénal. Histoire d'une tentative de séduction vouée à l'échec », « Les droits et le Droit », *Mélanges Bernard Bouloc*, Dalloz, 2007, p. 821 ; F. Jacquolot, « Le juge constitutionnel et le droit comparé », *LPA*, 16-7 ; G. Quiot, « La révision de l'alinéa 9 du préambule de la Constitution de 1946 par le CC », *ibid.*, 7-3.

– *Chr.* *LPA* 2 et 3-4 ; *RFFP*, n° 97, 2007, p. 265.

– *Notes.* M. Verpeaux sous 2006-541 DC, *D*, 2007 p. 120 ; G. Marcou, 2006-543 DC, *AJDA*, 2007, p. 192 ; J.-É. Schoettl, sous 2006-22 I, *LPA*, 5-1 ; 2007-550 DC, *ibid.*, 14-3 ; 2007-546 DC, *LPA*, 22-3 ; 2007-547 D, *ibid.*, 5-4 ; 2007-549 DC, *LPA*, 24-4 ; J.-P. Camby, sous 2006-544 DC, *RDP*, 2007, p. 571.

– *Avis.* Le Conseil a rendu le 25 janvier un avis (non public) sur une modification de décret du 8 mars 2001, modifié déjà à deux reprises. Un avis éclairé (révélé ?) par un commentaire de son secrétaire général (*LPA*, 8-3) (cette *Chronique*, n° 121, p. 146). Il en ira de même de l'avis émis le 15 février, relatif au projet de

décret portant convocation des électeurs pour l'élection présidentielle, et de celui relatif de la CNC (LPA, 28-3).

– *Compétence.* La procédure de déclassé-ment visée à l'article 74 C a été étendue à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin (art. 14 de la LO 2007-223 du 21 février) (JO, 2-2) (cette *Chronique*, n° 106, p. 176). Pour la première fois, le Conseil a été appelé à se prononcer sur ce fondement, à la requête du président de la Polynésie française, le 3 mai (décision 2007-1 LOM). Ce nouveau sigle d'identification se décline en loi d'outre-mer. (V. *Élection présidentielle*.)

– *Composition.* M. Jean-Louis Debré, président de l'Assemblée nationale, a été nommé président du Conseil constitutionnel par décision du 23 février du chef de l'État (JO, 24-3), en remplacement de M. Pierre Mazeaud (cette *Chronique*, n° 110, p. 204). En tant que président de l'Assemblée nationale,

M. Jean-Louis Debré a nommé le même jour M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, en remplacement de M. Jean-Claude Colliard, et le président du Sénat, M. Christian Poncelet, a nommé M. Renaud Denoix de Saint Marc, vice-président honoraire du Conseil d'État, en remplacement de Mme Simone Veil. Ainsi, pour la première fois, les chefs de deux juridictions suprêmes de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif accèdent en même temps au Conseil constitutionnel, comme pour équilibrer la nomination à sa tête d'une personnalité politique aussi marquée que le président de l'Assemblée nationale. On pourra déplorer en revanche que, pour la première fois aussi, les professeurs de droit en soient absents à la suite du départ de Jean-Claude Colliard. Aucune femme n'a été désignée, à l'opposé de la pratique observée. Tout aussi inédite est la présence simultanée de l'auteur d'une nomination et de la personne qu'il a nommée...

#### Membres nommés (art. 56, al. 1C)

Autorité de nomination		
Président de la République	Président de l'Assemblée nationale	Président du Sénat
2001 J. Chirac: O. Dutheillet de Lamotte	R. Forni: P. Joxe	R. Monory: D. Schnapper
2004 J. Chirac: P. Steinmetz	J.-L. Debré: J.-L. Pezant	Ch. Poncelet: J. de Guillenschmidt
2007 J. Chirac: J.-L. Debré, président	J.-L. Debré: G. Canivet	Ch. Poncelet: R. Denoix de Saint-Marc

#### Membre de droit (art. 56, al. 2C)

V. Giscard d'Estaing, ancien président de la République.

– *Condition des membres.* Comme à l'ordinaire, MM. Giscard d'Estaing et Joxe n'ont pas participé à la cérémonie des vœux à l'Élysée le 3 janvier. Dûment empêché, M. Pezant ne s'y est pas rendu. Mme Dominique Schnap-

per a publié *Qu'est-ce que l'intégration?* (Gallimard, « Folio », 125, 2007) et un article consacré aux « Statistiques ethniques » (*Commentaire*, n° 117, 2007, p. 119).

– *Décisions.* V. *tableau* ci-après.

- 
- 25-1 2007-546 (JO, 1<sup>er</sup>-2). Loi ratifiant l'ord. 2005-1040 du 26 avril 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé. V. *Amendement.*
- 8-2 Nomination d'un rapporteur adjoint (JO, 27-1).  
Nomination des délégués du CC chargés de suivre sur place les opérations relatives à l'élection du président de la République (JO, 11-2).
- 15-2 2007-547 DC (JO, 22-2). LO portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. V. *Assemblée nationale. Droit d'outre-mer. Sénat et cidessus.*
- 19-2 2007-549 DC (JO, 27-2). Loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine du médicament. V. *Collectivités territoriales. Amendement.*
- 22-2 2007-548 DC (JO, 28-2). Loi relative aux règles d'urbanisme. V. *Collectivités territoriales. Loi.*
- 27-2 Décision portant nomination de délégués du CC chargés de suivre outre-mer les opérations relatives à l'élection du président de la République (JO, 2-3).  
2007-550 DC (JO, 7-3). Loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.
- 1-3 2007-551 DC (JO, 6-3). LO relative au recrutement, à la formation et à la discipline des magistrats. V. *Autorité judiciaire.*  
2007-552 DC (JO, 7-3). Loi portant réforme de la protection juridique des majeurs. V. *Libertés publiques.*
- 3-3 2007-553 DC (JO, 7-3). Loi relative à la prévention de la délinquance. V. *Libertés publiques.*  
Décision portant nomination des délégués du CC chargés de suivre outre-mer les opérations relatives à l'élection du président de la République (JO, 17-3).
- 19-3 Décision arrêtant la liste des candidats à l'élection présidentielle.
- 22-3 2007-19 D (JO, 24-3). Demande tendant à la déchéance de plein droit de M. Goldberg, député. V. *Parlementaires.*

- Décision portant sur une réclamation de M. Nekkaz (*JO*, 24-3). V. *Élection présidentielle*.
- Décision portant sur des réclamations de M. Cloitre et autres (*JO*, 24-3). V. *Élection présidentielle*.
- 5-4 Décision sur une requête présentée par M. Schivardi (*JO*, 7-4). V. *Élection présidentielle*.
- 19-4 Décision sur une requête présentée par M. Galland (*JO*, 22-4). V. *Élection présidentielle*.
- 26-4 Décision relative à la liste des candidats habilités à se présenter au second tour de l'élection du président de la République (*JO*, 27-4).
- 3-5 2007-1 LOM (*JO*, 4-5). Déclassement. V. *Collectivités territoriales et ci-dessus*.
- 202 Décision sur une requête présentée par M. Pascal Jan (*ibid.*). V. *Élections législatives et ci-dessous*.
- 10-5 Décision portant proclamation des résultats de l'élection du président de la République (*JO*, 11-5).  
Déclaration de situation patrimoniale de M. Nicolas Sarkozy proclamé président de la République (*ibid.*).

– *Membre de droit*. M. Giscard d'Estaing a participé aux séances du 25 janvier et du 3 mars, la dernière présidée par M. Pierre Mazeaud. En revanche, il a été absent à la cérémonie des vœux au Palais de l'Élysée, le 3 janvier et à celle de la prestation de serment de ses nouveaux collègues, le 5 mars. Dans un entretien au *Parisien* le 19 avril, il s'est prononcé en faveur de la candidature de M. Sarkozy à l'élection présidentielle, oubliant une fois encore son obligation de réserve.

De manière spectaculaire, ses collègues devaient se déclarer « émus unanimement » de son attitude ce jour, rappelant que ladite obligation s'impose à tous, y compris aux membres de droit (*Le Figaro*, 20-4) (cette *Chronique*, n° 111, p. 199). M. Giscard d'Estaing a accueilli M. Sarkozy au meeting de Clermont-Ferrand, le 28 avril (*Le Figaro*, 29/30-4).

En bonne logique, l'intéressé devait se déporter (séances des 25 avril et 10 mai). « Membre à vie ne signifie pas silence à vie », devait-il réagir sur RTL le 2 mai, en faisant valoir qu'il agissait avec « mesure ».

L'ancien président Pierre Mazeaud a souligné « l'absurdité du système » en ralliant la position de la doctrine favorable à la désignation des anciens chefs de l'État (*L'Express*, 12-4).

– *Mises en garde sur les présentations*. Averti de pressions tendant à la remise à des tiers de formulaires de présentation à l'élection présidentielle, le Conseil a précisé qu'il ne peut être remis de deuxième formulaire qu'à titre exceptionnel et sur justification écrite de la perte (communiqué du 7 mars). Un maire ayant déclaré « mettre aux

enchères» la présentation d'un candidat, il est rappelé que la présentation est un acte personnel qui ne peut donner lieu à rémunération (8 mars). Enfin, des élus ayant tiré au sort le nom du candidat présenté, le Conseil avertit qu'il ne sera pas tenu compte de présentations de ce genre, incompatibles avec la dignité de l'élection (15 mars). Avant le second tour, un communiqué du 3 mai rappelle aux responsables des bureaux de vote et de leurs alentours que ceux-ci doivent demeurer des lieux neutres, ce qui interdit tout affichage ou message politique (allusion aux banderoles que le rectorat avait demandé aux directeurs des écoles parisiennes de retirer).

– *Présidence*. Il a appartenu à M. Jean-Éric Schoettl, secrétaire général, d'assurer la passation des pouvoirs entre MM. Mazeaud et Debré (*L'Express*, 12-4).

– *Procédure*. Dans l'éventualité d'une modification du règlement du Congrès du Parlement, le Conseil s'est réuni de manière concomitante le lundi 19 février (549 DC). Avec célérité, il a achevé l'examen des lois qui lui étaient déferées, le samedi 3 mars, date à laquelle s'achevait la présidence de M. Pierre Mazeaud. Outre le recours à des réserves d'interprétation, tout particulièrement dans la décision 547 DC, à dix reprises, le Conseil a opposé une nouvelle fois une fin de non-recevoir au garde des Sceaux (cette *Chronique*, n° 119, p. 164) à propos de la procédure de déchéance d'un parlementaire, l'intéressé ayant préalablement démissionné. Un *amicus curiae*, en l'occurrence le Syndicat de la magistrature, s'est manifesté auprès du Conseil, avec le dépôt d'observations à propos de la décision 2007-551 DC (v. *Les*

*Annonces de la Seine*, 1<sup>er</sup>-3). Pour la première fois, le Conseil s'est prononcé dans le cadre de la procédure du déclassement « insulaire » (art. 74C) le 3 mai (décision 2007-1 LOM). Il a rappelé (décision *Pascal Jan*) l'autonomie entre le contentieux objectif de la loi (art. 61C) et celui, subjectif, des élections parlementaires (art. 59C). En dernier lieu, la Haute Instance a innové à propos de l'élection présidentielle en publiant des mises en garde sous la forme de communiqués.

– *Vœux*. À l'occasion de la cérémonie des vœux à l'Élysée, le 3 janvier, M. Pierre Mazeaud a consacré son intervention à la citoyenneté l'un des « fils rouges » de la jurisprudence du Conseil. Puis il a dressé le bilan de sa présidence qui, pour avoir été brève, n'en a été que plus intense, en imprimant à la jurisprudence « un cours résolu ». À savoir : « une action en faveur de la qualité de la loi et de la sécurité juridique ; la réhabilitation de l'intérêt général comme valeur constitutionnelle ; la défense de notre conception républicaine de la citoyenneté ; la recherche d'une bonne articulation technique et d'un apaisement moral entre nos engagements européens et le respect de notre identité constitutionnelle nationale ».

Avec la liberté d'expression d'un « vieux grognard de la République », selon sa formule, le président Mazeaud devait évoquer le renouvellement du Conseil en dégagant des critères de recrutement, à la manière d'un testament : « cette nomination doit faire appel à des femmes et à des hommes d'une compétence, d'une expérience et d'une équanimité incontestables, des femmes et des hommes non seulement capables de surmonter les clivages politiques, mais

encore insoupçonnables d'allégeance partisane. Ils ne manquent pas dans nos universités, dans notre magistrature judiciaire et administrative, dans nos professions juridiques et dans notre haute fonction publique» (site Internet du Conseil).

Le président Mazeaud sera reçu à Alger, le 11 février, par le chef de l'État. Il lui a fait part du souhait de M. Jacques Chirac de signer le moment venu le traité d'amitié entre la France et l'Algérie (*Le Monde*, 13-2).

204 V. Amendements. Collectivités territoriales. Droit d'outre-mer. Élection présidentielle. Libertés publiques. Vote.

#### CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

– *Composition*. La création des nouvelles collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (art. 15 de la LO 2007-223 du 21 février) (*JO*, 22-2) modifie la composition de l'assemblée du Palais d'Iéna.

– *Règlement intérieur*. Le décret 2007-278 du 1<sup>er</sup> mars porte approbation par le Premier ministre de modification (*JO*, 3-3).

– *Rémunération et indemnités des membres*. Le décret 2007-277 du 1<sup>er</sup> mars modifie celui du 5 mai 1959 (59-602) en prévoyant le supplément familial de traitement pour les conseillers ayant des enfants à charge et qui ne le perçoivent pas (*JO*, 3-3).

– *Sections*. Un décret du 19 janvier (*JO*, 21-1) désigne les personnalités appelées à y siéger.

#### CONSTITUTION

– *Bibliographie*. P. Mazeaud, « Pourquoi toujours vouloir changer la Constitution ? », *Le Monde*, 15/16-4; L. Dupuy, « Hiérarchie des normes et hiérarchie des pouvoirs », *RDJ*, 2007, p. 421.

#### V. Révision de la Constitution.

#### COUR DES COMPTES

– *Rapport*. À l'occasion du dépôt du rapport annuel de la Cour des comptes, le 7 février, son premier président, M. Philippe Séguin, a fait le bilan de l'assistance de la Cour au Parlement, rappelant ce qu'a stimulé la LOLF : pour l'année 2006, 34 rapports particuliers, 31 référés et 8 rapports particuliers demandés en application de l'article 58 de la LOLF. Il a également réaffirmé, en écho aux propositions de rattachement de la Cour au Parlement, que celle-ci était « au service du Parlement, du gouvernement et des citoyens » et qu'il ne fallait pas remettre en cause cet équilibre (p. 1028).

#### DÉLÉGATIONS PARLEMENTAIRES

#### V. Parlement.

#### DROIT COMMUNAUTAIRE ET EUROPÉEN

– *Bibliographie*. F. Chaltiel, « D'une pierre, deux coups : primauté et responsabilités renforcées (à propos des arrêts du Conseil d'État, 8 février 2007 *Société Arcelor Atlantique*) », *LPA*, 28-2; G. Cohen-Jonathan, J.-F. Flauss et E. Lambert-Abdelgawad, *De l'effectivité des recours internes dans l'application de la CEDH*, Bruylant, 2007; F. Chaltiel

(sous dir.), « Les 50 ans du traité de Rome », *LPA*, 19-4.

– *Décret de transposition d'une directive*. Selon une démarche parallèle à celle adoptée par le Conseil constitutionnel, concernant la loi de transposition (10 juin 2004; « Économie numérique ») (cette *Chronique*, n° 111, p. 199), le Conseil d'État (8 février, *Société Arce-lor Atlantique*, *Le Monde*, 9-2) a opéré la nécessaire conciliation entre la suprématie de la Constitution dans l'ordre juridique interne et les exigences liées à la participation de la France à l'Union européenne (art. 88-1C). En l'occurrence, la société requérante contestait un décret transposant une directive communautaire relative aux émissions de gaz à effet de serre, au titre du protocole de Kyoto, pour méconnaissance du principe constitutionnel de l'égalité. Plutôt que d'annuler le décret et donc la directive, le juge administratif, constatant que le principe constitutionnel d'égalité trouvait son équivalent en droit communautaire, a décidé de faire trancher cette difficulté sérieuse par la Cour de justice européenne au moyen d'une question préjudicielle.

– *Responsabilité de l'État et CEDH*. Dans un arrêt *Gardedieu* rendu le 8 février, le Conseil d'État a pour la première fois accordé une réparation à un administré pour méconnaissance, par une loi, d'une convention internationale et notamment de la CEDH. Au cas particulier, la loi de validation en cause (cotisations au régime de retraite des chirurgiens-dentistes) qui ne reposait pas sur un impérieux motif d'intérêt général, était contraire à l'article 6 qui protège le droit à un procès équitable (*Le Monde*, 9-2).

– *Transpositions des directives communautaires*. Le déficit français est en réduction constante depuis 2004, relève la ministre des Affaires européennes, en passant de 4,1 % à 1,3 % en février 2007 (AN, Q, 24-4).

#### V. Collectivités territoriales.

### DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. E. Carpentier, *La Résolution juridictionnelle des conflits entre les organes constitutionnels*, LGDJ, Prix de la Fondation Varenne, 2007; E. Oliva, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 2006; B. Mathieu et M. Verpeaux (sous dir.), *L'Intérêt général, norme constitutionnelle*, Cahiers constitutionnels Paris I, Dalloz, 2007; S. Pinon, « Regard critique sur les leçons d'un "maître" du droit constitutionnel : le cas d'Adhémar Esmein », *RDP*, 2007, p. 193; « La LOLF et la V<sup>e</sup> République », *RFFP*, n° 97, mars.

205

### DROIT D'OUTRE-MER

– *Bibliographie*. J.-É. Schoettl, « La LO portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 5-4.

– *Accession à l'indépendance (art. 53 C)*. S'agissant de Mayotte, le Conseil constitutionnel a censuré l'article 3 de la LO 2007-223 du 21 février relative à l'outre-mer qui, outre le consentement de sa population, y ajoutait une condition tenant à une révision préalable de la Constitution; le législateur organique ne pouvant « empiéter sur les pouvoirs du constituant ». *V. République*.

– *Adaptation des lois et règlements (art. 73 C et 74 C)*. La LO 2007-223 du 21 février l'étend à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. L'habilitation est donnée par la loi, à l'exclusion des ordonnances de l'article 38C, a jugé le Conseil constitutionnel sous la forme d'une réserve d'interprétation (2007-547 DC). Première manifestation de refoulement d'une norme envahissante ?

– « *Collectivité départementale de Mayotte* ». Collectivité d'outre-mer (art. 74C), Mayotte prend désormais ce nom (nouvel art. LO 6111-1 CGCT, rédaction de la LO 2007-223 du 21 février) (JO, 22-2).

– « *Collectivités de Saint-Barthélemy* » et « *collectivités de Saint-Martin* ». En application de l'article 74C, pour faire suite aux consultations du 7 décembre 2003 (cette *Chronique*, n° 109, p. 159) la LO 207-223 du 21 février crée ces nouvelles collectivités territoriales d'outre-mer, sans pour autant modifier l'énumération figurant à l'article 72-3 C de la LC du 28 mars 2003. Des sièges de député et de sénateur sont créés.

– « *Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon* ». L'archipel, ainsi dénommé par la LO 2007-223 du 21 février (JO, 22-2), constitue une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74C.

– « *Îles Éparses* ». Le régime juridique des îles Bassas da India, Europa, Glorieuses, Juan de Nova et Tromelin ressortit désormais à celui des Terres australes et antarctiques françaises (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 6 août 1955, rédaction de la loi 2007-224 du 21 février) (JO, 22-2).

– « *Lois Baroin* ». Une imposante LO 2007-223 du 21 février, après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (2007-547 DC) renouvelle, pour une part importante, le droit ultramarin : pouvoirs normatifs accrus des DOM-ROM (art. 73) ; statut renouvelé des collectivités de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon (art. 74) et création de nouvelles COM : Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Au surplus, une loi 2007-224 du 21 février porte dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (JO, 22-2) modifiant le code électoral et le CGCT, entre autres.

– *Statut de l'île de Clipperton*. En application de l'article 9 de la loi du 6 août 1955 relative aux TAAF (rédaction de la loi 2007-224 du 21 février) (JO, 22-2), l'île « est placée sous l'autorité directe du gouvernement ». Le ministre de l'Outre-mer est chargé de son administration.

V. *Assemblée nationale. Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Sénat.*

## ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie*. J.-É. Schoettl, « Les ultimes modifications du décret du 8 mars 2001 relatif à l'élection présidentielle », *LPA*, 8-3 ; « La campagne officielle radiotélévisée en 2007 ; bilan de l'application par les médias audiovisuels du principe d'équité », *La Lettre du CSA*, n° 204, avril, p. 1 et 15 ; P. Jan (sous dir.), « La sélection des présidentiables, une question ancienne et en devenir », *RDP*, 2007, p. 547.

– *Campagne*. Elle s'est déroulée selon la recommandation du CSA (cette *Chro-*

nique, n° 121, p. 150). Par une ordonnance du 11 janvier du juge des référés du Conseil d'État, faisant suite à une requête de Mme Lepage, a estimé que l'instance de régulation n'avait pas commis une illégalité manifeste, notamment à propos du principe d'équité (*Le Monde*, 13-1).

Au surplus, pour la première fois depuis 1995, les deux candidats qualifiés en vue du second tour ont débattu le 2 mai. Cependant, ils n'ont pas été accueillis par le président du Conseil constitutionnel mais par les dirigeants de France Télévisions et de TF1 (*Le Monde*, 4-5). Qui plus est, de manière inédite, Mme Royal et M. Bayrou, écarté cependant de la compétition, se sont rencontrés le 25 avril à l'occasion d'une conférence de presse à Paris, retransmise sur BFM-TV. M. Sarkozy obtiendra le lendemain un temps d'antenne identique (*ibid.*, 27-4). De la même façon, le scrutin s'est déroulé sur deux jours afin de respecter l'égalité des

citoyens français devant la loi électorale : le samedi pour ceux domiciliés sur le continent américain et en Polynésie française et le dimanche pour les métropolitains, les insulaires (La Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna) et Français de l'étranger des autres continents (art. 3.II de la loi du 6 novembre 1962 modifiée).

– *Candidats*. Au terme du délai destiné à recueillir les parrainages (cette *Chronique*, n° 118, p. 190), 12 candidats sont entrés en lice (décision du Conseil constitutionnel du 19 mars) (*JO*, 20-3). L'offre électorale a été ramenée au niveau de 1974, contre 16 en 2002. On relèvera la présence de quatre femmes dont Mme Laguiller pour la 6<sup>e</sup> fois depuis 1974 et Mme Royal qualifiée pour le second tour et la multiplicité des candidatures de la gauche antilibérale dont trois se réclamant du trotskisme.

– *Chronologie*. Voir *tableau* ci-dessous.

207

- 
- 25-1 Décret 2007-91 relatif à la tenue de listes consulaires et à l'organisation d'opérations de vote hors de France (*JO*, 26-1).
- 8-2 Décision du CC portant nomination de ses délégués chargés de suivre sur place les opérations relatives à l'élection (*JO*, 11-2).
- 16-2 Arrêté relatif aux bureaux de vote ouverts pour l'élection du président de la République dans les ambassades et les postes consulaires (*JO*, 24-2).
- 21-2 Décret 2007-225 relatif à la composition et au siège de la CNC (*JO*, 22-1).  
Décret 2007-227 portant convocation des électeurs (*JO*, 22-2).
- 22-2 Période au cours de laquelle les formulaires de présentation des candidats sont adressés au CC (art. 3 de la loi du 6 novembre 1962 et art. 2 du décret du 8 mars 2001).
- 2 et 3-3 Décisions du CC portant nomination de ses délégués outre-mer (*JO*, 2 et 17-3).
- 9-3 Arrêté du vice-président du Conseil d'État relatif à la désignation de rapporteurs près la CNC (*JO*, 16-3).

- 19-3 Décision du CC arrêtant la liste des candidats (*JO*, 20-3).
- 20-3 Décision 2007-115 du CSA relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne officielle (*JO*, 22-3).
- 24-3 Liste des citoyens ayant présenté les candidats à l'élection du président de la République (*JO*, 24-3).
- 3-4 Décision 2007-142 du CSA fixant la durée des émissions relatives à la campagne officielle pour chaque candidat en vue du premier tour de scrutin (*JO*, 5-4).
- 5-4 Décision 2007-143 du CSA fixant les dates et ordre de passage des émissions de la campagne officielle sur les antennes des sociétés nationales de programme de France Télévisions, Radio France, RFO et RFI en vue du premier tour de l'élection (*JO*, 7-4).
- 21-4 Premier tour de scrutin en Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française et dans les ambassades et postes consulaires du continent américain.
- 22-4 Premier tour de scrutin en métropole et outre-mer et les ambassades et postes consulaires des autres continents.  
Décision 2007-281 du CSA relative aux conditions de production et de diffusion des émissions de la campagne officielle pour le second tour de scrutin (*JO*, 28-4).
- 24-4 Déclaration de situation patrimoniale de M. Jacques Chirac transmise au CC (*JO*, 24-4).
- 25-4 Déclaration du CC relative aux résultats du 1<sup>er</sup> tour de scrutin (*JO*, 26-4).
- 26-4 Décision du Conseil constitutionnel relative à la liste des candidats habilités à se présenter au second tour de l'élection présidentielle (*JO*, 27-4).
- 27-4 Décision 2007-282 du CSA fixant la durée des émissions relatives à la campagne officielle pour chaque candidat en vue du second tour de scrutin (*JO*, 29-4).  
Décision 2007-283 du CSA fixant les dates et ordres de passage des émissions de ladite campagne officielle (*JO*, 29-4).
- 5-5 Second tour de l'élection sur le continent américain et en Polynésie française.
- 6-5 Second tour, en métropole, outre-mer et dans les ambassades et postes consulaires des autres continents.
- 10-5 Proclamation des résultats par le CC et déclaration de situation patrimoniale de M. Nicolas Sarkozy (*JO*, 11-5).
-

– *Contentieux des actes préparatoires.*

La décision du Conseil constitutionnel du 19 mars arrêtant la liste des candidats a été à l'origine de réclamations (art. 58 du décret du 8 mars 2001). À bon droit, ce dernier a rejeté, le 22 mars, (*JO*, 24-3) des réclamations manifestement infondées présentées par M. Nekkaz qui n'avait recueilli que 13 présentations, MM. Cloître et Hoffer, aucune.

– *Contentieux des actes préparatoires*

(*suite*). Par une décision du 5 avril, le Conseil constitutionnel s'est déclaré incompétent pour statuer sur la requête par laquelle M. Gérard Schivardi demandait l'annulation de la décision de la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle refusant l'homologation de son affiche et de sa profession de foi (il s'y présentait comme « candidat des maires ») (v. *ci-dessus*). En effet, comme le rappelle cette décision, la compétence juridictionnelle exceptionnelle du Conseil en matière d'actes préparatoires se fonde sur trois conditions alternatives énoncées par le considérant de principe de la décision *Bertrand* des 16/20 avril 1982 rituellement reproduit : risque que l'irrecevabilité de la requête ne compromette l'efficacité de son contrôle, ne vicie le déroulement général des opérations électorales ou porte atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics. Or, « s'agissant d'une décision de la Commission nationale de contrôle relative à la propagande électorale, aucune de ces conditions n'est remplie ».

En revanche, le Conseil était compétent pour statuer sur la requête de M. Galland qui demandait l'annulation du décret du 21 février 2007 portant convocation des électeurs (décision *Meyet* du 15 avril 2002, cette *Chronique*,

n° 102, p. 151) en invoquant le retard qu'aurait mis la Commission nationale de contrôle des comptes de campagne à délivrer les formulaires destinés aux mandataires financiers des candidats (la CNCCFP est substituée au Conseil dans ce domaine depuis la LO du 5 avril 2006) (cette *Chronique*, n° 118, p. 190). La décision du 19 avril constate que le grief est inopérant, l'article 7C fixant la période durant laquelle l'élection doit avoir lieu de sorte que « le décret attaqué s'est ainsi conformé aux seules prescriptions qu'il avait à respecter ».

– *Présentateurs de candidat à l'élection*

*présidentielle*. En bonne logique, l'article 10 de la LO 2007-223 du 21 février (*JO*, 22-2) confère à l'avenir cette qualité aux conseillers territoriaux de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

– *Résultats du premier tour* (21 et

22 avril 2007). La déclaration du 25 avril (*JO*, 26-4) constate qu'aucun candidat n'a recueilli la majorité absolue des suffrages à l'issue du scrutin du 22 avril dont elle proclame les résultats après avoir procédé, de façon classique, à l'annulation de 4 589 suffrages émis dans huit bureaux de vote (cette *Chronique*, n° 102, p. 152) : absence d'isoloir à Besneville, Catteville et La Valdecie (Manche), tardive mise à la disposition des électeurs de bulletins d'un candidat à La Chapelle-Saint-Laurent (Deux-Sèvres), refus de tenir le procès-verbal des opérations de vote à la disposition des électeurs en dépit des observations du délégué du Conseil à Montrond (Jura), signature de la liste d'émargement avant d'avoir voté en dépit des observations du délégué du Conseil à Vassy (Calvados). Ont aussi été rétablis 21 suffrages irrégulièrement invalidés par les commissions

départementales de recensement de Charente et de Haute-Marne et annulé les bulletins d'un bureau d'Oyonnax où la commission de recensement de l'Ain a relevé « des discordances importantes et inexplicables » entre les procès-verbaux et les feuilles d'émargement.

La décision du 26 avril (JO, 27-4) tire la conséquence de la déclaration de la veille, après s'être assuré que les deux candidats maintenaient leur candidature : M. Nicolas Sarkozy et Mme Ségolène Royal sont habilités à se présenter au second tour.

*Résultats du premier tour (21 et 22 avril 2007)  
(par ordre des suffrages exprimés)*

210

Inscrits	44 472 834
Votants	37 254 242
Exprimés	39 719 396
Absentions	16,23 %
Blancs ou nuls	1,44 %

<i>Candidats</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>
Nicolas Sarkozy	11 448 663	31,18 %
Ségolène Royal	9 500 112	25,87 %
François Bayrou	6 820 119	18,57 %
Jean-Marie Le Pen	3 834 530	10,44 %
Olivier Besancenot	1 498 581	4,08 %
Philippe de Villiers	818 407	2,23 %
Marie-George Buffet	707 268	1,93 %
Dominique Voynet	576 666	1,57 %
Arlette Laguiller	487 857	1,33 %
José Bové	483 008	1,32 %
Frédéric Nihous	420 645	1,15 %
Gérard Schivardi	123 540	0,34 %

– *Résultats du second tour (6 mai 2007).* La décision du 10 mai (JO, 11-5), proclame les résultats de l'élection du président de la République, après annulation des 674 suffrages émis à Sainte-Rose (La Réunion) pour absence de présentation d'un titre d'identité et 152 à Poum (Nouvelle-Calédonie) pour défaut de signature de la liste d'émargement.

V. *Conseil constitutionnel. Élections. Ministres. Transparence. Vote.*

## ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* J.-P. Camby, « Le financement des campagnes électorales », *RDP*, 2007, p. 21 ; B. Dolez, « L'accès au scrutin », in *Élections et Campagnes électorales, Regards sur l'actualité*, n° 329, La Documentation française, mars, p. 27 ; J.-Cl. Colliard, « Le financement des campagnes électorales et le contrôle des comptes de campagne », *ibid.*, p. 53 ; B. Maligner, « Contrôle des

*Résultats du second tour (6 mai 2007)*

Inscrits	44 472 733
Votants	37 342 004
Suffrages exprimés	35 773 578
Blancs ou nuls	4,20 %
Abstention	16,03 %
Majorité absolue	17 886 790

N. Sarkozy	18 983 138 (53,06 %)
S. Royal	16 790 440 (46,94 %)

résultats et contentieux électoral», *ibid.*, p. 65.

– *Assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna*. En application du décret 2007-07 du 2 janvier (JO, 4-1), les élections en vue de son renouvellement se sont déroulées le 1<sup>er</sup> avril (*Le Monde*, 3-4).

– *Contentieux électoral*. Il est de jurisprudence classique (CC, 7 juillet 1993, AN, Pyrénées-Orientales 1<sup>re</sup>; TC, 9 mai 1989, Préfet du Val-d'Oise) selon le ministre de l'Intérieur que ce contentieux n'appartient pas aux juridictions de l'ordre judiciaire, fût-ce au titre d'un référé, en dehors de poursuites pénales (art. L 51 du code électoral) (AN, Q, 9-1).

– *Documents électoraux*. Le décret 2007-76 du 23 janvier prévoit l'utilisation de papier de qualité écologique en vue du remboursement des frais d'impression ou de reproduction (nouvelles rédactions des articles R. 39 et R. 160 du code électoral).

– *Plafond des dépenses électorales*. Le décret 207-140 du 1<sup>er</sup> février porte majoration du plafond des dépenses électorales, avec un coefficient de 1,8 pour les

élections visées à l'article L 52-11 du code électoral, à l'exclusion des élections législatives et européennes (JO, 3-2).

V. *Élection présidentielle. Élections législatives*.

## ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Contentieux*. Dans ses observations sur les échéances électorales de 2007 (cette *Chronique*, n° 116, p. 196), le Conseil constitutionnel avait réitéré, le 7 juillet 2005, la nécessité de procéder à une révision du découpage électoral en raison des disparités apparues entre les circonscriptions depuis 1986, déjà relevées le 15 mai 2003 dans ses observations sur les élections de juin 2002 (cette *Chronique*, n° 107, p. 170); il a jugé que de telles disparités sont incompatibles avec les prescriptions constitutionnelles relatives à l'égalité du suffrage et il a invité le législateur à les corriger (il y a encore fait allusion dans la décision 547 DC du 15 février 2007), ce que celui-ci s'est abstenu de faire. Se fondant sur cette inconstitutionnalité, notre collègue Pascal Jan a demandé l'annulation du décret du 24 avril au motif qu'en convoquant les électeurs il méconnaissait le principe d'égalité devant le suffrage. La

décision du 3 mai observe qu'était remplie l'une des conditions de la compétence exceptionnelle en matière d'actes préparatoires (jurisprudence *Bertrand* des 16/20 avril 1982) (v. *Élection présidentielle*), mais elle rappelle que la non-conformité de dispositions législatives à la Constitution, en l'espèce l'article L. 125 du code électoral, ne peut être contestée que sur la base de l'article 61C et non de l'article 59C, lorsque le Conseil statue comme juge électoral. En tout état de cause, « la carence du législateur est sans incidence sur la légalité du décret attaqué qui s'est conformé aux seules dispositions qu'il était tenu de respecter », c'est-à-dire les articles LO 121 et LO 122 du code électoral fixant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale et le délai pour son renouvellement.

– *Convocation des collèges électoraux.* Le décret 2007-589 du 24 avril (*JO*, 25-4) fixe aux dimanches 10 et 17 juin la date des élections à l'Assemblée nationale; par dérogation, le premier tour a lieu le samedi 2 juin en Polynésie française, le samedi 9 juin aux Antilles, en Guyane et à Saint-Pierre-et-Miquelon, et le second tour le samedi 16 juin.

#### ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

– *Ententes franco-québécoises.* Les décrets 2007-214 et 2007-215 du 19 février (*JO*, 21-22) portent publication desdites ententes en matière de protection sociale des élèves et des étudiants d'une part, et de sécurité sociale d'autre part, signées à Paris le 17 décembre 2003.

*V. Droit communautaire et européen. Révision de la Constitution.*

#### GOUVERNEMENT

– *Composition.* Le gouvernement Villepin n'aura connu que deux remaniements (cette *Chronique*, n° 115, p. 200). Un décret du 26 mars nomme M. François Baroin, le plus jeune membre du gouvernement (42 ans), ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, en remplacement de M. Nicolas Sarkozy démissionnaire. M. Hervé Mariton, député de la Drôme (UMP) devient ministre de l'Outre-mer. M. Philippe Bas, ministre délégué jusque-là, est nommé ministre de la Santé et des Solidarités. Il succède à M. Xavier Bertrand qui avait présenté sa démission.

La hiérarchie gouvernementale est simplifiée avec la disparition du titre de ministre d'État. Mme Michèle Alliot-Marie occupe désormais le deuxième rang en son sein (*JO*, 27-3).

Il reste, symétrie oblige (cette *Chronique*, n° 115, p. 211), que le chef de l'État a annoncé le départ de M. Sarkozy à la télévision, le 21 mars, tandis qu'un cérémonial inédit de passation de pouvoir entre MM. Baroin et ce dernier se déroulait à l'hôtel de Matignon, précédant celui de la place Beauvau (*Le Figaro*, 27-3).

Un décret du 5 avril a mis fin sur sa demande aux fonctions de M. Azouz Begag, ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances auprès du Premier ministre. Il n'a pas été remplacé (*JO*, 6-4). On est enclin à penser que la publication de son livre, *Un mouton dans la baignoire* (Fayard), dans lequel il étalait des désaccords manifestes avec M. Sarkozy n'est pas totalement étranger à son départ. D'autant que l'intéressé s'était prononcé pour la candidature de M. Bayrou à l'élection présidentielle.

– *Conseils interministériels*. Le Premier ministre a convié les ministres intéressés les 6 et 9 février s'agissant de la grippe aviaire, d'une part, et des accidents de la route, d'autre part, (*Le Figaro*, 7, 10/11-2).

– *Déconcentration*. Le décret 2007-422 du 23 mars est relatif aux pouvoirs du haut commissaire de la République, dépositaire de l'autorité de l'État, à l'organisation et à l'action des services de l'État en Polynésie française. Le décret 2007-423 du 23 mars (*idem*) poursuit la même finalité concernant la Nouvelle-Calédonie (*JO*, 25-3).

– *Emplois à la décision*. Le ministre de l'Éducation nationale dresse la liste des recteurs d'académie depuis une décennie.

– *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. La circulaire du 28 février (*JO*, 3-3) prenant en compte les observations de la MEC de l'Assemblée nationale (rapport Tron du 6 juillet 2005), confie sa gestion en vue de sa modernisation à France Domaine.

– *Séminaires*. Le Premier ministre a réuni deux séminaires, les 29 janvier et 20 mars (*Le Figaro*, 29-1 et 21-3).

– *Solidarité*. MM. Goulard et Begag se sont prononcés, le 16 mars, pour la candidature de M. Bayrou à l'élection présidentielle, tandis que M. de Robien, le seul ministre UDF, ralliait celle de M. Sarkozy le 31 mars. Sur ces entrefaites, Mme Alliot-Marie avait rejoint celui-ci le 12 janvier.

V. *Droit d'outre-mer*. *Ministre. Premier ministre. République*.

## HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie*. Sénat, *Les Ordonnances. Bilan au 31 décembre 2006*, Document de travail, n° EJ, 2, 2007.

– *Exclusion de l'article 38C*. L'autorisation du Parlement, en matière d'adaptation des lois, accordée aux DOM-ROM (art. 73C) et aux collectivités d'outre-mer (art. 74) « doit être directe » (J.-É. Schoettl). La procédure visée à l'article 38C se trouve par voie de corollaire exclue.

V. *Collectivités territoriales. Loi*.

213

## HAUTE COUR

– *Institution*. Le nouvel article 68 de la Constitution (LC 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX) supprime la Haute Cour de justice de l'article 67 et institue une Haute Cour qui n'est plus « de justice », habilitée à prononcer la destitution du président de la République « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ». Composée par l'ensemble des députés et des sénateurs, comme le Congrès du Parlement de l'article 89C, la Haute Cour est réunie sur la proposition conjointe de l'Assemblée nationale et du Sénat; la proposition adoptée par l'une ou l'autre des assemblées est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les huit jours. La Haute Cour, présidée par le président de l'Assemblée nationale « statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat ». La décision de la Haute Cour, comme celle des assemblées de la réunir, est prise à la majorité des deux tiers des membres;

il est précisé que les délégations de vote sont interdites. À l'instar de la motion de censure de l'article 49, al. 2C, « seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution ».

V. *Président de la République. Révision de la Constitution.*

#### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité.* La cour d'appel de Douai a confirmé, le 25 janvier, la condamnation de M. Christian Vanneste, député (UMP) du Nord pour « injure envers les homosexuels » (cette *Chronique*, n° 118, p. 194) (*BQ*, 26-1).

La Cour de cassation a confirmé, le 7 février, la condamnation de M. Noël Mamère, député (NI) de Gironde, pour arrachage de plans d'OGM (cette *Chronique*, n° 117, p. 178) (*Le Monde*, 9-2).

En revanche, la cour d'appel de Nancy a supprimé l'incapacité électorale qui frappait M. Claude Biewer, sénateur (UC-UDF) de la Meuse, à la suite de sa condamnation en 2006 pour non-respect des règles d'attribution des marchés publics (*BQ*, 28-3).

La cour d'appel de Versailles a confirmé, le 26 avril, la condamnation de Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud, député (UMP) des Hauts-de-Seine, pour diffamation à l'encontre d'un adversaire politique (cette *Chronique*, n° 120, p. 181) (*BQ*, 27-4).

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* Chr. Lazergues, « Dédoublement de la procédure pénale et garantie des droits fondamentaux », *Mélanges Bernard Bouloc*, Dalloz, 2007, p. 533; D. Lochak, « La loi du 24 juillet 1966

relative à l'immigration et à l'intégration », in « Politique de l'immigration », *Regards sur l'actualité*, n° 326, La Documentation française, déc. 2006, p. 45; B. Mathieu, « La liberté d'expression en France: de la protection constitutionnelle aux menaces législatives », *RDP*, 2007, p. 231; L. Tesoka, « Principe de légalité et principe de sécurité juridique en droit administratif français », *AJDA*, 2006, p. 2214; « Le nouveau cadre juridique de l'audiovisuel », *La Lettre du CSA*, n° 204, avril, p. 7; P. Caille, « L'état d'urgence. La loi du 3 avril 1955 entre maturation et dénaturation », *RDP*, 2007, p. 323; H. Moutouh, « Contribution à l'étude juridique du droit des groupes », *ibid.*, p. 479.

– *Commission nationale consultative des droits de l'homme.* La loi 2007-292 du 5 mars (*JO*, 6-3) confère à son statut une valeur législative, afin de lui permettre de participer aux travaux du conseil des droits de l'ONU. Elle assure auprès du gouvernement un rôle de conseil et de proposition. Elle assiste le Premier ministre et les ministres intéressés par ses avis. Elle peut *proprio motu* appeler l'attention du gouvernement.

– *Communication audiovisuelle.* Un décret du 24 janvier a procédé au renouvellement triennal du CSA. Le président de la République a choisi M. Michel Boyon, conseiller d'État, en remplacement de M. Dominique Baudis; le président du Sénat M. Alain Méar, son ancien directeur de cabinet, à la place de M. Philippe Levrier. M. Rachid Arhab, journaliste à France 2, succède à M. Francis Beck par la volonté du président de l'Assemblée nationale. M. Michel Boyon a été nommé président de cette instance de régulation (*JO*,

25-1). Si aucune femme n'a été désignée à cette occasion, le rééquilibrage en faveur des hommes s'annonce. Les responsables des groupes de travail ont été désignés, lors de la première réunion du CSA le 30 janvier (v. *La Lettre du CSA*, n° 203, février, p. 5).

Au surplus, la loi 2007-309 du 5 mars après déclaration de conformité (2007-550 DC) modernise la diffusion audiovisuelle.

– *Dialogue social*. Une loi 2007-130 du 31 janvier (*JO*, 1<sup>er</sup>-2) tend à favoriser sa « modernisation ». Tirant les leçons du conflit provoqué par le CPE (cette *Chronique*, n° 118, p. 202), tout projet de réforme envisagé par le gouvernement afférent aux relations du travail devra faire l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs. Le document d'orientation du gouvernement leur sera communiqué et, ultérieurement, les projets de textes législatifs et réglementaires (nouveaux articles L. 101-1 et L. 101-2 du code du travail). Le gouvernement remettra chaque année au Parlement un rapport faisant état de ces procédures de concertation.

– *Discrimination*. Le juge des référés du Conseil d'État a interdit, par une ordonnance du 5 janvier, la distribution de « la soupe au cochon » à Paris, par un mouvement d'extrême droite, pour discrimination envers les musulmans et les juifs pratiquants (*Le Monde*, 7/8-1).

– *Droit au logement opposable*. À l'issue de l'intervention du chef de l'État, le 31 décembre 2006 (cette *Chronique*, n° 121, p. 163) la loi « Abbé Pierre » (2007-290) du 5 mars a été promulguée (*JO*, 6-3): « le droit à un logement décent

et indépendant est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret du Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir » (nouvel art. L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation). Il est précisé, par ailleurs, que ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux après que le demandeur ait été reconnu par une commission de médiation, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008. Le président du TA peut assortir son injonction d'une astreinte en cas d'absence de proposition (nouvel art. L. 441-2-3-1).

– *Droit de l'enfant*. La Cour de cassation s'est opposée à l'homoparentalité dans « l'intérêt supérieur de l'enfant », le 20 février, soit l'adoption simple par un couple homosexuel (*Le Monde*, 22-7).

– *Égalité des sexes*. Pour la première fois dans l'histoire de la République, une femme, Mme Ségolène Royal (S) a été qualifiée en vue du second tour de l'élection présidentielle, le 22 avril (*JO*, 26-4).

La sémantique accueille une substitute du procureur de la République (*JO*, 21-2, @ 80).

V. *Collectivités territoriales. Parlement. Partis politiques*.

– *Égalité devant la loi électorale*.

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Sénat*.

– *Égalité devant les charges publiques*. Ce principe, résultant de l'article 13 de la Déclaration de 1789 « n'interdit pas,

selon le Conseil constitutionnel (2007-547 DC), de faire supporter, pour un motif d'intérêt général, des charges particulières à certaines catégories de personnes». Cependant, «il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques». Cette dernière éventualité, visant l'institution d'impôts, droits et taxes à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les nouvelles COM, a donc été censurée. La même argumentation devait être renouvelée à propos de la taxe d'aéroport en Polynésie française (2007-1 LOM).

216

– *Liberté culturelle*. Selon le *Rapport Machelon* (La Documentation française, 2006, p. 10) 65 % des Français se déclarent catholiques ; 6 % de personnes (soit 4 millions) sont de tradition musulmane ; 2 % (soit 1,2 million) sont protestants. Les israélites seraient environ 600 000 ; les bouddhistes, 400 000 et les orthodoxes, 300 000, ainsi que les chrétiens d'Arménie. Enfin, les personnes ne s'identifiant à aucune religion représenteraient 25 % des Français environ.

– *Libertés d'aller et venir*. Une ordonnance 2007-98 du 25 janvier (*JO*, 26-1) relative à l'immigration et à l'intégration prend les mesures appropriées pour Mayotte, les îles Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, sur le fondement de l'article 119 de la loi du 24 juillet 2006.

– *Libertés d'expression*. La 17<sup>e</sup> chambre du tribunal correctionnel de Paris a relaxé, le 22 mars (*Le Monde*, 24-3) M. Philippe Val, directeur de *Charlie Hebdo* pour avoir publié des caricatures du prophète Mahomet (cette *Chronique*, n° 118, p. 177).

– *Liberté du mariage*. La Cour de cassation (1<sup>re</sup> chambre civile), le 13 mars, a rejeté le pouvoir contre l'arrêt annulant l'acte de mariage célébré à Bègles (Gironde) entre deux personnes du même sexe (cette *Chronique*, n° 111, p. 193).

– *Protection des cendres funéraires*. Le décret 2007-328 du 12 mars (*JO*, 13-3) en détermine les modalités (nouvel art. R. 2213-39 CGCT).

– *Protection juridique des majeurs*. La loi 2007-308 du 5 mars (*JO*, 7-3) est à l'origine d'une importante réforme en l'espèce. Du point de vue terminologique, le mot «incapable» est remplacé par celui de «mineur ou majeur en tutelle». L'article L. 5 du code électoral est modifié : «lorsqu'il ouvre ou renouvelle une mesure de tutelle, le juge statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée».

#### V. Conseil constitutionnel.

#### LOI

– *Bibliographie*. A. Hacquet, *La Loi et le Règlement*, LGDJ, 2007 ; L. Gauthier-Lescop, «Une résolution du Parlement pour lutter contre l'inflation législative», *RDP*, 2007, n° 1, p. 111 ; B. Beauverger, «Liberté d'expression et lois mémorielles. La loi du 23 février 2005 devant le Conseil constitutionnel», *Politeia*, 2006, n° 9, p. 89 ; B. Mathieu, «La procédure "LOLF" : un modèle pour l'élaboration des lois ordinaires ? », *RFFP*, 2007, n° 97, p. 53.

– *Conformité de la loi relative à la prévention de la délinquance*. La loi 2007-

297 du 5 mars a été promulguée, après son examen par le Conseil constitutionnel (2007-553 DC) (*JO*, 7-3). En dehors de la censure d'un amendement adopté de manière irrégulière, ce dernier a fait bonne justice des griefs articulés. S'agissant de la possibilité ouverte aux professionnels de l'action sociale de partager des informations confidentielles et de les transmettre au maire ou au président du conseil régional (art. 8 de la loi déferée), le Conseil a estimé, selon la démarche classique, que le législateur s'est employé au moyen de limitations et de précautions à assurer la conciliation entre le droit au respect de la vie privée (art. 2 de la Déclaration de 1789) et les exigences de solidarité (10<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> alinéas du Préambule de 1946).

Quant à l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs, *PFRLR* (29 août 2002) (cette *Chronique*, n° 104, p. 179), le Conseil a été appelé à en préciser la portée: il ne signifie pas que « les mesures contraignantes devraient toujours être évitées au profit de mesures purement éducatives ». Au surplus, la présomption d'innocence, la nécessité et la proportionnalité des peines, les droits de la défense doivent être respectés à l'égard des mineurs, comme des majeurs; de la même façon que l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle doit prévenir toute détention arbitraire (art. 66C). Il suit de là que les règles relatives au droit pénal des mineurs doivent concilier les exigences constitutionnelles susmentionnées avec la nécessité de rechercher les auteurs d'infraction et de prévenir les atteintes à l'ordre public.

– *Conformité de la loi relative aux règles d'urbanisme applicables au quartier d'affaires de La Défense*. Cette loi 2007-

254 du 27 février a été déferée au Conseil constitutionnel (2007-548 DC) (*JO*, 28-2). Celui-ci a écarté les critiques formulées (incompétence négative du législateur; atteinte à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi). Au reste, il a considéré que l'établissement public de gestion dudit quartier ne constituait pas une nouvelle catégorie d'établissements publics, mais relevait de la catégorie des syndicats mixtes (art. L. 5721-1 CGCT). La loi ayant défini « de façon suffisamment précise » les obligations mises à la charge des collectivités intéressées, sa régularité ne peut être contestée.

217

*V. Collectivités territoriales. Droit communautaire et européen. Libertés publiques.*

– *Intitulé*. La décision 546 DC du 25 janvier rétablit l'intitulé initial de la loi ratifiant l'ordonnance 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé, compte tenu de la censure d'un cavalier législatif que le Sénat avait cru pouvoir faire passer en modifiant le titre de la loi.

*V. Amendement.*

– *Télévision du futur*. Les articles 99 et 103 de la loi relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur étaient contestés au nom des principes d'égalité et de pluralisme. La diffusion en mode analogique devant cesser au plus tard le 30 novembre 2011, les autorisations de diffusion en mode numérique des services nationaux de télévision préalablement diffusés en mode analogique (TF1, M6 et Canal +) sont prorogées de cinq ans, sous certaines conditions visant « à garantir aux

foyers défavorisés la continuité de la réception gratuite des programmes qu'ils recevaient auparavant en mode analogique». Les trois chaînes concernées bénéficient donc d'une différence de traitement résultant de cette prorogation, mais celle-ci « repose sur un motif d'intérêt général en rapport direct avec le but poursuivi par le législateur », qui est de faciliter la transition. D'autre part, la loi mettant fin de façon anticipée et progressive à la diffusion des services en mode analogique et réduisant de ce fait la durée des autorisations accordées aux trois chaînes privées, « elle porte ainsi atteinte à des situations légalement acquises ». À titre de compensation, le CSA peut leur accorder un droit d'usage pour un autre service de diffusion, c'est-à-dire une chaîne supplémentaire, à condition de souscrire à des obligations renforcées, notamment de soutien à la création. Il ne s'agit donc pas d'une « compensation manifestement disproportionnée ». Enfin, la généralisation du mode numérique facilitera l'accès d'un plus grand nombre de téléspectateurs à des programmes diversifiés et favorisera donc le pluralisme des courants de pensée et d'opinion auquel il appartiendra aux autorités compétentes de veiller. Sous cette dernière réserve, ces dispositions ne sont pas contraires à la Constitution.

#### LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Bibliographie.* M. Disant, « La spécialité de la LFSS peut-elle être préservée par le Conseil constitutionnel ? », *LPA*, 2-3.

#### LOI DE FINANCES

– *Bibliographie.* Sénat, commission des finances, « Guide de bonnes pratiques

du contrôle budgétaire », avril; « La LOLF et la V<sup>e</sup> République », *RFFP*, n° 97, mars; J.-P. Camby, « La LOLF et les rapports entre les institutions », *ibid.*, p. 17; J. Gicquel, « LOLF et séparation des pouvoirs. Variations élémentaires sur les forces et les formes budgétaires », *ibid.*, p. 7; Ph. Séguin, « La LOLF et la Cour des comptes », *ibid.*, p. 41; A. Lambert et D. Migaud, « La LOLF et la V<sup>e</sup> République », *ibid.*, p. 113; M. Verpeaux, « Brèves réflexions sur les rapports entre les lois de finances et la LOLF », *ibid.*, p. 65; Ch. Waline, « Le Sénat et la LOLF », *ibid.*, p. 27.

#### LOI ORGANIQUE

*V. Autorité judiciaire. Droit d'outre-mer. Loi de finances.*

#### MINISTRES

– *Action en justice.* Le juge des référés du TGI de Paris a statué, le 4 avril, au mépris de la compétence de la Cour de justice de la République (art. 68-1 C), sur l'action introduite par M. Yvan Colonna, assassin présumé du préfet Claude Érignac, contre M. Sarkozy, en sa qualité de ministre de l'Intérieur. Sur le fond, il a repoussé l'argument d'atteinte à la présomption d'innocence (*Le Figaro*, 5-4).

– *Condition en période électorale.* Par une circulaire du 22 décembre 2006, le Premier ministre a rappelé à ceux-ci les règles applicables à leur déplacement à l'approche de l'élection présidentielle. Il est d'usage que les ministres s'abstiennent de se déplacer dans l'exercice de leurs fonctions dans le mois précédant ladite élection, sauf si le déplacement est indispensable à l'exercice normal de leur fonction. En dehors de l'exercice de

leur fonction, les ministres participent à la campagne électorale, en excluant toute utilisation de moyens publics (AN, Q, 20-3). L'obligation de réserve s'étend aux préfets et recteurs d'académie.

– *Cumul*. À son tour (cette *Chronique*, n° 121, p. 158), M. de Robien est redevenu maire d'Amiens (Somme) le 28 mars (*Le Figaro*, 30-3).

– *Déplacement*. Le chef de l'État s'est opposé à ce que Mme Alliot-Marie accompagne M. Sarkozy à Londres le 30 janvier (*Le Figaro*, 30-1).

– *Incompatibilité*. En démissionnant de ses fonctions de ministre de l'Intérieur, afin de se consacrer à son rôle de candidat à l'élection présidentielle, M. Sarkozy a créé un précédent, le 26 mars, à rebours de M. Giscard d'Estaing en 1974 ou des Premiers ministres MM. Chirac, Balladur et Jospin en 1988, 1995 et 2002.

V. *Élection présidentielle. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République. République*.

## NOUVELLE-CALÉDONIE

### V. *Révision de la Constitution*.

## PARLEMENT

– *Bibliographie*. G. Carcassonne, « La LOLF et le renouveau du contrôle », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 77.

– *Délégations parlementaires*. Les délégations pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont réunies, le 6 mars, en présence de la presse et de parlementaires, en vue de la préparation du Conseil européen des 8 et

9 mars. La continuité du contrôle parlementaire a été assurée, de la sorte (*JO*, 5-3).

– *Présidents des assemblées parlementaires*. En application du nouvel article 68C (rédaction de la LC 2007-238 du 23 février) (*JO*, 24-2), le président de l'Assemblée nationale préside la Haute Cour appelée à se prononcer sur la destitution du président de la République « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat ». Chaque président nomme un membre au Comité monétaire du conseil général de la Banque de France (loi 2007-212 du 20 février) (*JO*, 21-2); de la même façon, un membre de leur assemblée à l'Observatoire de la laïcité (décret 2007-425 du 25 mars) (*JO*, 27-3).

– *Représentation féminine*. Bien que majoritaires dans la population (51,4 %), les femmes ne représentent que 12,3 % des parlementaires à l'Assemblée nationale et un peu moins de 17 % au Sénat. La France se situe au 74<sup>e</sup> rang mondial et au 21<sup>e</sup> rang sur 25 dans l'Union européenne, indique la ministre déléguée chargée de la Parité. Quant à la sanction financière à l'encontre des partis qui ne respectent pas les exigences légales au plan local, elle n'apparaît « pas suffisamment dissuasive » (AN, Q, 9-1).

V. *Assemblée nationale. Partis politiques. Sénat*.

## PARLEMENTAIRES

– *Déchéance*. La condamnation de M. Pierre Goldberg, député de l'Allier (C & R), étant devenue définitive à la suite de l'arrêt de la Cour de cassation

du 13 septembre 2006, le garde des Sceaux a saisi le Conseil constitutionnel d'une requête tendant à la constatation de sa déchéance, le 12 mars 2007; mais M. Goldberg a présenté la démission de son mandat de député au président de l'Assemblée nationale le 15 mars. Conformément à une jurisprudence désormais classique (cette *Chronique*, n° 119, p. 164), la décision 19 D du 29 mars 2007 constate que la requête est devenue « sans objet » et qu'il n'y a donc pas lieu à statuer.

### V. République.

220

#### PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations.* Deux sénateurs ont été désignés: M. Gournac (Yvelines) (UMP) et Mme Michaud-Chevry (Gua-deloupe) (UMP) respectivement auprès du ministre de l'Emploi et du ministre délégué à l'Emploi (décret du 19 janvier) (*JO*, 20-1) et du ministre de l'Outre-mer (décret du 13 février) (*JO*, 14-2).

### V. Sénat.

#### PARTIS POLITIQUES

– *Féminisation de l'Assemblée nationale.* En vue d'accroître le nombre de femmes, la loi 2007-128 du 31 janvier (*JO*, 1<sup>er</sup>-2) aggrave la sanction financière sur la première fraction de l'aide publique attribuée aux partis qui ne respecteraient pas le partage égal entre les candidats, selon leur sexe. La diminution évolue de la moitié aux trois quarts (nouvelle rédaction de l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988). Cependant, cette nouvelle disposition n'entrera en application... qu'à compter du premier renouvellement général de l'Assemblée suivant le 1<sup>er</sup> jan-

vier 2008 (v. *Rapport Gélard*, S, n° 96). (*V. Assemblée nationale. Collectivités territoriales.*)

– *Financement public.* Le décret n° 2007-100 du 26 janvier (*JO*, 27-1) fixe à 73 210 553,57 euros les aides publiques en application de la loi du 11 mars 1988, contre 73 210 919,32 euros l'an dernier (cette *Chronique*, n° 118, p. 201). Comme l'an dernier, 19 formations n'ayant pas satisfait à leurs obligations comptables pour l'exercice 2005 en sont privées. La première fraction est répartie entre 31 partis (métropolitains) et 20 (outre-mer); la seconde fraction entre 20 partis représentés au Parlement (sans changement).

– *Silence présidentiel.* Le président Chirac s'est abstenu d'adresser un message aux militants du congrès de l'UMP réunis le 14 janvier pour « choisir » le candidat à l'élection présidentielle conformément aux statuts de l'Union (cette *Chronique*, n° 117, p. 186), alors qu'il en avait adressé un, le 28 novembre 2004, au congrès du Bourget qui avait élu M. Sarkozy à la présidence de l'UMP (cette *Chronique*, n° 113, p. 240). Le Premier ministre, M. de Villepin, n'a pas pris part au vote (*BQ*, 15-1).

#### PREMIER MINISTRE

– *Abnégation.* Lors de son déplacement à New York, le 16 mars, M. de Villepin a juré n'avoir pas songé à une candidature à l'élection présidentielle. « J'ai voulu prouver qu'un gouvernement pouvait se sacrifier pour servir les Français durant cette période très difficile » (*Le Figaro*, 17/18-3).

– *Absence*. Tel M. Barre, en 1981, M. de Villepin n'a pas participé à la campagne de l'élection présidentielle. Il a, tout au plus, reçu à déjeuner, le 24 avril, M. Sarkozy et assisté à un meeting à Bercy, le 29 suivant (*Le Figaro*, 30-4).

– *Applaudissements*. À l'issue du dernier séminaire gouvernemental, le 20 mars, le Premier ministre a été applaudi par ses ministres (*Le Figaro*, 21-3).

– *Autorité*? M. de Villepin a été conspué, le 9 janvier, lors de sa rencontre avec le groupe UMP à l'Assemblée nationale (*Le Figaro*, 10-1).

– *Conférences de presse*. M. de Villepin a retrouvé les journalistes, le 8 janvier, le 30 suivant à Rambouillet (Yvelines), le 1<sup>er</sup> mars et enfin le 2 avril à Matignon (cette *Chronique*, n° 121, p. 160). « Ma mission s'achève, c'est la vie. » Quant à son avenir, il s'est borné à constater: « J'ai toujours admiré à quel point les étagères étaient pleines de recours » (*Le Figaro*, 3-4).

– « *Le miracle de Matignon* ». Selon M. de Villepin, ce miracle, « c'est de rester vivant » (entretien au *Figaro*, 9-5).

– *Responsable de la défense nationale*. Les attributions du Premier ministre, les organismes relevant de son autorité et les organismes collégiaux, sont mentionnés par le décret 2007-583 du 23 avril portant dispositions réglementaires du code de la défense (*JO*, 24-4).

– *Services*. Un observatoire de la laïcité a été institué à Matignon (décret 2007-425 du 25 mars) (*JO*, 27-3). En outre, une commission interministérielle de la sûreté aérienne « assiste le Premier

ministre pour la détermination, la coordination et le suivi de la politique nationale en matière de sûreté et de défense aériennes, visant à prévenir et à contrer les actes illicites et les agressions » (art. 1<sup>er</sup> du décret 2007-234 du 22 février) (*JO*, 23-2).

V. *Gouvernement. Ministres. Président de la République. République*.

#### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. J. Chirac, *Mon combat pour la France*, Odile Jacob, 2007 et *Mon combat pour la paix*, *ibid.*; R. Dosière, *L'Argent caché de l'Élysée*, Seuil, 2007; P. Péan, *L'Inconnu de l'Élysée*, Fayard, 2007; J. Lacouture (présentation), *Paroles de présidents*, Dalloz, 2007; P. Avril, « Équilibrer la présidence quinquennale? », *Droits*, n° 44, 2007, p. 149; A. Le Divellec, « Le prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la présidence de la V<sup>e</sup> République », *ibid.*, p. 101; P. Auvret, « La réforme de la responsabilité du président de la République », *RDP*, 2007, p. 409; « L'Élysée. Anatomie d'un lieu de pouvoir 1958-2007 », *Le Monde* 2, 2007; M. Verpeaux, « Le faux *impeachment* à la française ou la nouvelle combinaison du pénal et du politique », *La Semaine juridique*, 11 avril 2007.

– *Budget de la présidence*. En réponse à M. Dosière, député socialiste, le Premier ministre chiffre à la somme de 480 000 euros les frais de traiteurs à l'occasion de la réception du 14 juillet 2006. Par ailleurs, le traitement alloué au chef de l'État emporte son affiliation au régime de la sécurité sociale (maladie) (AN, Q, 13-2). En outre, sont indiqués le coût des sondages réalisés à la demande

de la présidence et celui du site Internet, en 2005. La taxe d'habitation pour l'appartement privé, sis 55 rue du Faubourg-Saint-Honoré à Paris, est mise en recouvrement personnellement au nom de M. Jacques Chirac (AN, Q, 20-2).

– *Chef des armées.* À nouveau des troupes françaises ont été déployées en République centrafricaine après l'attaque de rebelles contre un détachement de celles-ci à Birao, localité proche des frontières du Soudan et du Tchad (*Le Figaro*, 5 et 6-3).

222

Au 31 décembre 2006, 12 573 militaires sont présents au titre des opérations extérieures dans 13 zones géographiques (AN, Q, 20-2). Le décret 2007-583 du 23 avril portant partie réglementaire du code de la défense vise les organes collégiaux relevant du président de la République : conseil de défense et conseil de défense restreint (*JO*, 24-4).

– *Chef de la diplomatie.* M. Chirac a présidé à Paris, le 25 janvier, la conférence internationale sur le soutien au Liban (*Le Monde*, 27-1).

– *Collaborateurs.* M. Mourier a été nommé, par arrêté du 5 avril, conseiller pour l'éducation et la culture (*JO*, 7-4 @ 1). Un décret du même jour (*ibid.*, 6-4 @ 51) porte nomination de Mme Carrière-Gée, secrétaire générale adjointe, en qualité de conseiller maître à la Cour des comptes (cette *Chronique*, n° 121, p. 161).

– *Conjointe.* Présentée par le chef de l'État comme son « ambassadrice particulièrement efficace et attentive » dans le département qui lui est cher, le 6 janvier à Tulle, Mme Chirac a réuni à l'Élysée le

17 suivant, huit épouses de chefs d'État étrangers, au titre du comité d'honneur du Centre international pour les enfants disparus ou exploités (*Le Figaro*, 8 et 18-1). Elle a participé à la campagne électorale de M. Sarkozy, le 5 avril à Lyon : « Vous avez su être un trait d'union. Cette union, Madame, je vous la dédie », a reconnu ce dernier (*Le Figaro*, 6-4). Elle sera également présente à Montpellier, le 3 mai (*Le Figaro*, 4/5-5).

– *L'adieu à la présidence.* M. Chirac a renoncé dans une allocution télévisée, le 11 mars, à briguer un troisième mandat. « J'aime la France, je vous aime tous », devait-il déclarer en estimant qu'il continuerait, à l'avenir, « à servir la France autrement » (*Le Monde*, 13-3). « Cela appelle de ma part un salut très cordial », réagira M. Giscard d'Estaing dans un message élégant, le lendemain (*Le Figaro*, 13-3). M. Chirac a effectué son dernier voyage à l'étranger à Berlin, le 3 mai (*ibid.*, 4-5). Il a réuni son dernier Conseil des ministres le 9 suivant, salué à son issue par les applaudissements des ministres. Le Premier ministre a pris la parole pour exprimer « la reconnaissance et la gratitude » du gouvernement au président (*ibid.*, 10-5).

– *Offense.* En cas d'atteinte à l'honneur ou à la dignité du président de la République, le délit d'offense est constitué (art. 26 de la loi du 29 juillet 1881). Lorsque l'offense est prononcée en sa présence, elle s'analyse comme une atteinte au respect dû aux magistrats et est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (art. 434-24 du code pénal) indique le ministre de l'Intérieur. La diffamation visant les membres des ministères et ceux de la représentation nationale est punie de

45 000 euros (art. 31 de la loi de 1881) (AN, Q, 6-2).

– *Président-législateur*. Parallèlement à la loi relative au droit au logement opposable, celle destinée à promouvoir l'accès des femmes aux mandats électoraux (loi 2007-128 du 31 janvier) exauce le souhait exprimé par le chef de l'État, le 4 janvier, « de faire progresser notre démocratie et les droits des femmes » (*Le Figaro*, 5-1). V. *Assemblée nationale. Collectivités territoriales. Partis politiques*.

– *Regrets référendaires*. À l'occasion du Conseil européen de Bruxelles, le 9 mars, le chef de l'État a fait son *mea culpa* : « Je suis désolé peut-être de n'avoir pas fait tout ce qu'il aurait fallu pour éviter ce qui a été une mauvaise chose pour l'Europe et pour la France », à propos du rejet du traité établissant une Constitution pour l'Europe, le 29 mai 2005 (*Le Figaro*, 10/11-3).

– *Responsabilité*. Le nouvel article 67 de la Constitution (LC 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX) confirme que le président de la République est irresponsable des actes accomplis « en cette qualité » ; il établit d'autre part son inviolabilité temporaire et générale en systématisant la jurisprudence *Breisacher* de la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 101, p. 150) : « Il ne peut durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. » Redevenant un citoyen ordinaire, le droit commun s'applique et les procédures ou instances auxquelles il était

fait obstacle peuvent être reprises ou engagées à l'expiration d'un délai d'un mois suivant l'expiration de ses fonctions.

En revanche, le nouvel article 68 institue une procédure de destitution « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour ». Cette responsabilité est de nature politique, et plus précisément institutionnelle ; elle est indépendante de la responsabilité pénale et n'empêche pas le président destitué d'être éventuellement candidat à l'élection présidentielle consécutive à la vacance, de sorte que le suffrage universel statue en dernier ressort.

– *Responsabilité (suite)*. Après le Quai d'Orsay et la Chancellerie (*Le Monde*, 2-5), les deux juges d'instruction enquêtant sur d'éventuelles pressions sur la justice dans l'affaire *Borrel*, Mmes Pous et Ganascia ont tenté, le 2 mai, de perquisitionner l'Élysée, dont l'accès leur a été refusé au nom de l'article 67C (v. ci-dessus et *Le Monde*, 4-5). Les deux juges ignoraient sans doute que la présidence de la République ne constitue pas une administration au sens juridique mais la « maison civile et militaire » du chef de l'État dont les collaborateurs personnels n'ont pas d'existence détachable de la sienne, comme le rappelle Jean Massot dans son ouvrage classique, *La Présidence de la République* (La Documentation française, 1977). En prétendant accomplir des actes d'instruction à l'Élysée, les deux juges contrevenaient donc directement à l'article 67C (v. *Congrès du Parlement. Haute Cour. Révision de la Constitution*).

– *Vœux*. Cette année, c'est la rencontre avec les corps constitués à la préfecture de Bobigny, le 9 janvier (*Le Monde*, 11-1) qui a mis un terme aux cérémonies. Traditionnellement, le chef de l'État achevait la semaine avec des Corrèziens à Tulle (cette *Chronique*, n° 118, p. 207).

### V. Gouvernement. République.

#### QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan*. Il est dressé au 3 avril. Au 31 mars, 121 444 questions ont été posées par les députés. Après retrait, il a été répondu à 96 597 d'entre elles, dans le délai de 2 mois (18,9 %) et au-delà (61,6 %).

– *Fin de non-recevoir*. La ministre de la Défense a refusé d'apporter une réponse relative à l'action des services secrets français au Liban, en vue de « garantir leur efficacité et surtout leur sécurité » (AN, Q, 20-2).

– *Questions répétitives*. Un député se soucie, ministère par ministère, des mesures législatives faisant l'objet d'une expérimentation au titre de l'article 37-1C et de l'article 72, al. 4C (AN, Q, 20-2 et 3-4) ; un autre adopte la même démarche concernant la répartition des préfets et sous-préfets par grade, sexe et affectation (AN, Q, 9-1) ; les effectifs du ministère de l'Économie et des Finances (*ibid.*, 27-2), de celui de la Justice (*ibid.*) sur les contributions respectives des États membres au budget de l'Union européenne (AN, Q, 6-3) ; la ratification des ordonnances portant sur des matières relevant d'un département ministériel (*ibid.*, 17-4).

Au surplus, le champ d'application s'ouvre : le ministre des Affaires étran-

gères apporte une réponse afférente aux déclarations du président iranien sur Israël (*ibid.*, 6-3) ; sur une déclaration du pape concernant la Turquie (*ibid.*) ; la situation politique au Darfour (AN, Q, 3-4) et celle des peuples premiers de Colombie (*ibid.*).

#### RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie*. M. Verpeaux, « Référendum local et consultation locale des électeurs », *Juris Classeur*, 520, 2007.

– *Note*. M. Verpeaux, sous TA Limoges 25 septembre 2006, *Mme Floret, M. Carlier c/ commune de Crozant*, *AJDA*, 2007, p. 85 (champ d'application du référendum local limité à la compétence de l'assemblée délibérante et non à celle de l'exécutif).

– *Spécificité*. « Il est apparu préférable, indique le ministre de l'Intérieur, de fixer pour chaque référendum national (art. 11, 88-5 et 89C), les règles de la campagne électorale, afin de tenir compte des spécificités de la question posée et de la campagne », nonobstant doit-on ajouter la recommandation du Conseil constitutionnel du 27 septembre 2000 favorable à la pérennisation des règles (cette *Chronique*, n° 96, p. 199). En matière de référendums locaux, « il en est de même, la loi permet tout au plus une aide matérielle aux partis sous la forme d'une mise à disposition de salles de réunion ou la diffusion de leur propagande » (AN, Q, 9-1).

V. *Collectivités territoriales. Droit d'outre-mer. Président de la République.*

## RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. H. Roussillon (sous dir.), *Demain, la Sixième République*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, 2007; B. Castagnède, *La Politique sans pouvoir*, PUF, 2007; « Les valeurs de la République », *Cahiers français*, n° 336, La Documentation française, 2007; « Les relations des cultes avec les pouvoirs publics », *Rapport Machelon*, La Documentation française, 2006; J.-M. Woehrling, « La neutralité de l'État n'exclut pas la possibilité d'apporter un soutien financier aux cultes », in *Élections et Campagnes électorales, Regards sur l'actualité*, n° 329, La Documentation française, mars; G. Delfan, « Financement des religions: contre une révision de la loi de 1905 », *ibid.*, p. 181; « Le mobilier national. Le Garde-Meuble de la République », *Le Figaro*, 3-5; *La Démocratie électronique, Regards sur l'actualité*, n° 327, La Documentation française; « La LOLF et la V<sup>e</sup> République », *RFFP*, n° 97, mars 2007; T. Gründler, « La République française, une et indivisible? », *RDP*, 2007, p. 445.

– « *Cérémonie de citoyenneté* ». Concrétisant l'idée avancée par le chef de l'État (cette *Chronique*, n° 121, p. 165), le décret 2007-168 du 8 février (*JO*, 9-2) prévoit que la carte électorale des personnes atteignant l'âge de 18 ans est remise lors d'une « cérémonie de citoyenneté » (nouvel art. R. 24-1 du code électoral). Cette cérémonie est organisée par le maire dans un délai de trois mois à compter du 1<sup>er</sup> mars de chaque année; elle ne peut l'être durant la campagne électorale d'une élection concernant tout ou partie du territoire de la commune. Le préfet et le président du TGI ou leurs délégués assistent à ladite cérémonie (al. 2 et 3).

– *Laïcité*. Conformément à la loi du 15 mars 2004, à l'issue de l'année scolaire 2004-2005, 48 expulsions pour port du foulard ou du turban ont été prononcées et 21 recours en annulation ont été portés devant les tribunaux administratifs. L'année suivante, une douzaine de cas ont été signalés, relève le ministre de l'Éducation nationale, 9 élèves ont été renvoyés et 3 ont finalement accepté d'ôter leur attribut vestimentaire. Une circulaire du 27 janvier 2005 a créé, au surplus, des pôles de lutte contre l'islamisme radical (AN, Q, 23-1).

– *Observatoire de la laïcité*. Le décret 2007-425 du 25 mars (*JO*, 27-3) institue cet observatoire auprès du Premier ministre. Il « assiste le gouvernement dans son action visant au respect du principe de laïcité dans les services publics » (art. 2).

– *Passation de pouvoirs*. Pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, cette dernière s'est déroulée en l'absence d'alternance, comme ce fut le cas en 1981 et 1995. M. Chirac a présidé seul les cérémonies du 8 mai. En revanche, M. Sarkozy, le président élu, était à ses côtés deux jours plus tard au jardin du Luxembourg à Paris pour commémorer l'abolition de l'esclavage et rencontrer au palais de l'Élysée des responsables libanais (*Le Monde*, 12-5).

– *Représentants de la Nation* (art. 3 C). Le Conseil constitutionnel a rappelé à la faveur d'une réserve d'interprétation (2007-547 DC, cons. 10) que chacun des élus de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon « représente au Parlement la Nation tout entière et non la population de sa circonscription d'élection » (cette *Chronique*, n° 90, p. 204).

– « *Transition républicaine de qualité* ». Le Premier ministre a demandé à ses ministres, lors d'un séminaire tenu le 20 mars, d'assurer cette transition (*Le Figaro*, 21-3).

V. *Assemblée nationale. Ministres. Élection présidentielle. Gouvernement. Président de la République. Sénat.*

#### RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Article 77*. L'alinéa ajouté à l'article 77 par la LC 2007-237 du 23 février 2007 précise que le tableau auquel se réfèrent l'article 76 C et les articles 188 et 189 de la LO relative à la Nouvelle-Calédonie « est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer » ; en d'autres termes, ce « lit de justice » interprétatif impose, contrairement à la décision 410 DC du 15 mars 1999 du Conseil constitutionnel sur ladite LO, le corps électoral figé et non pour le corps électoral « glissant » pour les élections locales (cette *Chronique*, n° 121, p. 165).

– *Article 66-1: Interdiction de la peine de mort*. La LC 2007-239 du 23 février 2007 est la conséquence de la décision 524/525 DC du 13 octobre 2005 par laquelle le Conseil constitutionnel avait décidé que la ratification du deuxième protocole au Pacte international relatif aux droits civiques et politiques visant à abolir la peine de mort et signé à New York le 15 décembre 1989 exige une révision préalable de la Constitution ; en effet, l'adhésion à celui-ci ne pouvant être dénoncée « lierait irrévocablement la France » et porterait dès lors atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale (cette *Chro-*

*nique*, n° 117, p. 175). Il est ainsi ajouté au titre VIII un article 66-1 aux termes duquel « nul ne peut être condamné à la peine de mort ».

– *Modification du titre IX*. Nouvelle rédaction des articles 67 et 68 résultant de la LC 2007-238 du 23 février 2007 (v. *Haute Cour. Président de la République*).

– *Procédure*. Les trois LC ont été adoptées suivant une procédure expéditive que ne justifient pas la fin de la législature ni l'encombrement de l'ordre du jour. La réunion du Congrès a été précédée d'une seule lecture par chaque assemblée, le Sénat adoptant conforme le texte de l'Assemblée nationale. Celle-ci n'a modifié que le projet relatif au titre IX par des amendements de précision, sauf l'amendement socialiste portant aux deux tiers la majorité requise pour la destitution. La navette aurait cependant permis un dialogue qui n'aurait pas été inutile, par exemple pour régler la question du président destitué membre de droit du Conseil constitutionnel que le Conseil d'État avait soulevée dans son avis et, par la même occasion, régler plus généralement celle des membres de droit du Conseil qui ne cesse de créer des difficultés (v. *Conseil constitutionnel*). Au Sénat, c'est M. Robert Badinter (PS) qui a été le rapporteur de l'interdiction de la peine de mort : hommage au garde des Sceaux qui fit voter la loi du 9 octobre 1981.

– *Scellement*. M. Pascal Clément, garde des Sceaux, a procédé le 28 mars, en présence de M. Robert Badinter, au scellement de la loi constitutionnelle du 23 février relative à l'interdiction de la peine de mort, comme cela avait été le cas

de la loi du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort. En revanche, les deux autres LC du 23 février n'ont pas eu droit à cet honneur ; depuis la Constitution du 4 octobre 1958, huit LC ont été scellées, le sceau étant de « cire jaune sur lacs tricolores » jusqu'à la LC du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes ; elle est désormais verte.

V. *Ministres. Élection présidentielle. Gouvernement. Président de la République.*

## SÉNAT

– *Bibliographie.* Sénat (service de la séance), *Standing orders of the Senate* (avec un glossaire parlementaire français-anglais), 2007 ; Ch. Waline, « Le Sénat et la LOLF », *RFFP*, n° 97, 2007, p. 27.

– *Ajournement.* Conformément à la tradition, le Sénat a suspendu ses travaux en séance plénière à partir du 22 février, comme en 2002, en s'en remettant à son président du soin de le convoquer à l'issue des élections nationales (cette *Chronique*, n° 102, p. 167).

– *Composition.* M. Yves Coquelle (Pas-de-Calais) (CRC) s'est démis de son mandat le 1<sup>er</sup> janvier (*JO*, 2-1) ; sénatrice d'un jour, Mme Maryse Roger-Coupin a démissionné le lendemain. M. Jean-Claude Danglot l'a remplacée le 3 janvier (*ibid.*, 3-1). La LO 2007-223

du 21 février porte création de deux sièges supplémentaires, respectivement à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, à l'occasion du prochain renouvellement de 2008.

– *Tableau de répartition des sièges* (v. *ci-après*). La création des deux sièges insulaires actualise ledit tableau (rédaction des lois du 10 mai 2004 et du 15 décembre 2005) annexées au code électoral (art. LO 276).

## TRANSPARENCE

– *Déclaration de patrimoine.* En application du 2<sup>e</sup> alinéa du III de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République, la situation patrimoniale de M. Nicolas Sarkozy a été publiée au *JO* du 11 mai.

## VOTE

– *Machines à voter.* Leur utilisation dans 82 communes de plus de 3 500 habitants, visant 1,5 million d'électeurs, dont Reims, la plus importante, a donné lieu à contestation. Le PS ayant demandé un moratoire, le Conseil constitutionnel, dans un communiqué le 29 mars, a rappelé que la loi du 10 mai 1969 (art. L. 57-1 du code électoral) les a autorisées. Des difficultés rencontrées ont été à l'origine d'un retour à la démarche classique dans cinq communes dont Saint-Malo (*Le Figaro*, 5/6-5).

V. *Collectivités territoriales. République.*

À compter du renouvellement partiel de 2008, le tableau est ainsi rédigé (rédaction de l'article 8 de la loi 2007-224 du 21 février portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer) (*JO*, 22-2).

Série A	Série B	Série C
<i>Représentation des départements</i>		
Ain à Indre	103	Indre-et-Loire à Pyrénées-Orientales 94
Guyane	2	La Réunion 3
		Bas-Rhin à Yonne 68
		Essonne à Yvelines 47
		Guadeloupe,
		Martinique 5
	105	97
		120

228

*Représentation de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités d'outre-mer  
et des Français établis hors de France*

Polynésie française	2	Nouvelle-Calédonie	1	Mayotte	2
Saint-Barthélemy	1	Français établis hors de France	4	Saint-Pierre-	
Saint-Martin	1			et-Miquelon	1
Îles				Français établis	
Wallis-et-Futuna	1			hors de France	4
Français établis					
hors de France	4				
	114		102		127
Total					

À compter du renouvellement partiel de 2011, les séries 1 et 2 se substituent aux séries A, B et C (art. 8 de la loi précitée du 21 février).

Série 1

Série 2

*Représentation des départements*

Indre-et-Loire		Ain à Indre	
à Pyrénées-Orientales	97	Bas-Rhin à Yonne	103
Seine-et-Marne	6	(à l'exception de la	
Essonne à Yvelines	47	Seine-et-Marne)	62
Guadeloupe, Martinique,		Guyane	2
La Réunion	9		
	159		167

229

*Représentation de la Nouvelle-Calédonie, des collectivités d'outre-mer  
et des Français établis hors de France*

Mayotte		Polynésie française	
Saint-Pierre-et-Miquelon	1	Saint-Barthélemy	1
Nouvelle-Calédonie	2	Saint-Martin	1
Français établis hors de France	6	Îles Wallis-et-Futuna	1
		Français établis hors de France	6
	170		178
Total			



---

# SUMMARIES

JEAN-PAUL DELAHAYE

## **The Comprehensive School as Magnifying Glass of the Difficulties of Managing Education**

The article aims to determine to what extent the analysis of the difficult management of educational policies may help identify the hurdles on the way to a real democratization of educational achievements. A few examples taken from the history of comprehensive schools highlight major hurdles and show that the comprehensive school may be used as a sort of magnifying glass of the successes as well as the difficulties of school management.

231

ANDRÉ LEGRAND

## **How to Change the Mammoth**

Contrary to common wisdom, the French educational system has been considerably transformed over the last decades. However, the process of reform suffers from many limits, among which are the difficulty to express clearly the goals pursued in a context characterized by many contradictory trends; a tendency to oversee the importance of the autonomy of local actors who are often seen by most reformers as simple executive agents; and, more importantly, the persistence of a Hegelian conception of the central state, which favors an exceedingly centralized understanding of the reform process. In order to succeed, a re-evaluation of the role of the central state would be required, as well as a real acceptance of the autonomy of local actors and an in-depth transformation of the relationship between the various partners of the educational system.

JEAN-RICHARD CYTERMANN  
**Budget Choices for Education**

France spends more than the average of developed countries for education, without achieving better results. The distribution of spending between the different educational levels is totally atypical. It favors secondary education at the expense of both primary and higher education. The pressures on public spending will impose a number of choices and the additional effort to be made for higher education will have to be accompanied by a better use of funds for the primary and secondary levels.

232 NICOLE BELLOUBET  
**How Much Power for Local Elected Officials?**

France has always claimed to promote equality through a unitary Republic. Should it now speed up the decentralisation of public education and further the process of transfer of responsibilities for education to local authorities without being suspected of neo-liberalism? Several foreign examples suggest that the answer should be positive. This would require a clarification of the domains of competence in order better to assume the choices and responsibilities of education policy and to accept a number of changes in order to maintain the primary goal of the school system, *i.e.* the democratisation of educational achievements.

HERVÉ HAMON  
**The Machine That Says No**

The main teachers' union in the secondary public schools has become a machine that says no. It has been weakened and tries to keep its supporters by making the defense of the teachers' status its primary goal. In contradiction with its own program, it refuses the aggiornamento that has become necessary in order to democratise the educational system. It represents only the older teachers who are about to retire.

CLAUDE REBAUD

### **Is There a Pilot in the School?**

The management of a school is guided by the specific missions of the educational system and is exercised today in a context of mass access to education, of democratisation, decentralisation and the growing autonomy of schools. While authority appears to be in crisis everywhere, the authority of the school principal faces particular problems. While he or she can use tools such as the school project and the powers granted by law, he or she must also show some imagination for, sometimes the entire culture of a school has to be transformed in order to manage it more efficiently.

JEAN-PIERRE BOISIVON

### **Teachers for an Efficient School**

Our ability to preserve our living standards and our social model depends to a large extent on the efficiency of schools, which itself depends on the ability of the educational system to mobilise its main resources, *i.e.* teachers. Yet, from this point of view, the modes of functioning of the national education system is characterized by a great waste of energy and talents in many areas: the exercise of the teaching profession, its relationship to innovation and technical progress, the organization of work and the management of human resources. The main problem is not so much a question of means, programs or teaching methods, as of management of organizations and people.

ANTOINE COMPAGNON

### **The Elaboration and Contents of School Curricula**

Over a generation, school curricula have become increasingly long and detailed, while the reality of their implementation has not been guaranteed. It is time to go back to a core curriculum that avoids both excessiveness and minimalism in its content. The core curriculum should give everyone a scientific and humanist culture allowing them to adapt to the changing conditions of the world and of teachers.

CHRISTIAN FORESTIER

**Equality or Competition? The Impact of International Comparisons**

While the idea of comparing the performances of various educational systems is not new, only recently has the OECD been able to convince all its members, and France in particular, that it was both possible and desirable to evaluate and compare student performance. Even though this process is only beginning, these comparisons have already had some real effects on the educational systems of the different countries. Regarding France, these comparisons have highlighted certain characteristics of our school system and they are an essential element in the establishment of a core curriculum of knowledge and skills.

234

ALAIN RENAUT

**Is Education Just Another Commodity?**

In France, the commodification of education raises a number of questions regarding the conception of the school system as a public service that should be provided by the state. Competition, autonomy, competitiveness, performance on the job market: the controlled introduction of these approaches into the school system requires a transformation in the very representation of the public service.

**CHRONICLES**PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT  
AND CÉLINE LAGEOT**Foreign Chronicles****(January 1<sup>st</sup> – March 31, 2007)**

PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL

**French Constitutional Chronicle****(January 1<sup>st</sup> – May 10, 2007)**

# POUVOIRS

## BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

**CBA**  
Éditions du Seuil  
BP 90006  
59718 Lille Cedex

Téléphone : 03 20 12 11 32  
Télécopie : 03 20 12 11 12

Veillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an (4 numéros)  
 un réabonnement à partir du numéro : .....

Tarif France : 65 €      Tarif étudiants : 49 €  
Tarif étranger : 75 €

M.     M<sup>me</sup>     M<sup>lle</sup>

Nom .....

Prénom .....

Adresse .....

Code postal ..... Ville.....

Pays .....

Téléphone ..... E-mail .....

**PAIEMENT PAR CHÈQUE À L'ORDRE DES ÉDITIONS DU SEUIL.**



© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2007

ISSN 0152-0768

ISBN 978-2-02-091236-5

CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL  
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI  
DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2007. N° 91236 (07-XXXX).  
IMPRIMÉ EN FRANCE





