

Atelier 4. Décentralisation et principe d'égalité

personnes-ressources : Claude REBAUD, Proviseur du lycée François Mauriac, Andrézieux-Boutéon
Jean-Richard CYTERMANN, IGAENR

La décentralisation, a été, pour ses initiateurs, le sésame qui devait permettre de réussir le pari de la démocratisation de l'école, par la prise en compte des identités et des besoins locaux, grâce aux marges de manœuvre qu'elle allait conférer aux établissements scolaires.

Elle allait même, aussi, favoriser les développements démocratiques de chaque établissement, de chaque classe et permettre l'émergence de citoyens également actifs.

Au printemps 2003, les adversaires des mesures de décentralisation annoncées par le gouvernement Raffarin reprenaient des arguments contraires : la décentralisation accroissait les inégalités ; ils évoquaient le risque d'une emprise de la demande sur l'offre, d'un contrôle local sur les établissements, de disparités dans l'organisation et les moyens, de divergences concernant les niveaux atteints par les élèves, bref la mort du service public national.

Les partisans de la décentralisation soulignent eux-mêmes les dérives actuelles (les fortes mesures de déconcentration se sont arrêtées aux portes des établissements et ont favorisé l'émergence des petits chefs...) ; ils déplorent que les établissements soient incapables d'user des marges de manœuvre que leur confère la réglementation actuelle ; ils désespèrent que les acteurs du terrain participent au pilotage des établissements pour mieux les adapter aux besoins de leurs publics.

Oubliés les acquis indéniables des vingt dernières années : accueil de milliers d'élèves supplémentaires, amélioration du parc immobilier, développement de la politique de projet, plus grande autonomie des acteurs, amélioration de l'offre de formation technologique et professionnelle...

La décentralisation peut-elle donc servir l'égalité des chances de tous les élèves de France ?

Si oui, à quelles conditions ?

- Quelle décentralisation fonctionnelle pour donner plus d'autonomie aux établissements ? Quel statut en particulier pour les établissements du premier degré ?

- Comment changer la culture des établissements pour qu'ils assument cette autonomie dans le respect scrupuleux des valeurs de la démocratie ?

- Quel rôle régulateur de l'État pour que soit assurée l'égalité des usagers, pour aider les établissements à assumer leurs fonctions, pour lutter contre les discriminations excessives (nomination des enseignants dans les établissements difficiles, sectorisation) ?

- Comment développer des modes de pilotage cohérents avec les processus de décentralisation et de déconcentration (projet / contrat / évaluation des résultats) ?

Car de nouvelles mesures de décentralisation ne seront acceptées et comprises par la Nation que s'il est évident pour la majorité des citoyens qu'elle permet au système éducatif de mieux rendre les services qui lui sont assignés en particulier dans le domaine de la démocratisation et de la formation à la démocratie.

Claude REBAUD,
Proviseur du lycée François Mauriac, Andrézieux-Boutéon

Décentralisation et équité

La relance de la décentralisation dans l'éducation a fait émerger la problématique « équité et décentralisation ». Les compétences nouvelles (transfert des personnels d'entretien notamment) ont été parfois dénoncées comme risquant d'accroître les inégalités territoriales. Cette polémique est nouvelle ; elle oublie qu'une forte décentralisation existe depuis plus d'un siècle pour les écoles primaires alors qu'il existe une forte disparité dans

les moyens des communes. Elle n'avait pas surgi lors de la première vague de décentralisation. Elle a même remis en cause la décentralisation du primaire chez certains.

Les transferts de compétences réalisés à partir de 1985 sont, de manière presque unanime, jugés comme positifs. Les collectivités locales ont, dans le domaine des constructions et de l'entretien des établissements scolaires, assumé pleinement leur rôle, allant largement au-delà de ce que l'État pouvait espérer et réaliser. Les crédits consentis ont été et sont toujours supérieurs aux dotations transférées par l'État. Toutes les collectivités ont fait des efforts importants : 5 000 € par collégien, 10 000 € par lycéen. Les différences observées dans cet effort d'équipement sont à interpréter avec précaution, dans la mesure où l'état comparatif du parc immobilier n'est pas connu. Ces différences ne sont en aucune manière liées à la couleur politique des exécutifs, ni à la richesse de la collectivité. Les régions où les effectifs scolaires ont crû sont en général celles qui ont bénéficié d'investissements importants (PACA, Ile-de-France.) Les collectivités territoriales ont donc contribué très largement à l'accroissement de la scolarisation jusqu'au niveau du baccalauréat et à la réduction des inégalités d'accès entre régions. D'une manière générale et à quelques exceptions près, les choix d'implantation des nouveaux établissements doivent plus à des aspects techniques et notamment la disponibilité du foncier qu'à des aspects de politique locale.

Si on raisonne en termes de subvention annuelle de fonctionnement, la variable ruralité de la région ou du département, qui se traduit par des petits établissements et une économie d'échelle, explique une partie des différences unitaires. Notons enfin qu'une comparaison par taille de commune des coûts du primaire fait apparaître des différences qui ne sont pas considérables, la charge unitaire due à la rémunération des personnels municipaux (les ATSEM) pesant proportionnellement plus pour les petites et moyennes communes. (*Un dossier statistique comprenant les principaux chiffres sur les dépenses des collectivités locales pourra être préparé avec la DEP et diffusé aux participants.*)

La variabilité des politiques suivies par les collectivités territoriales est sans doute plus forte lorsqu'il s'agit de dépenses non obligatoires, éducatives ou péri éducatives, la différence entre les deux n'étant pas toujours évidente. On peut trouver choquant que certaines régions aient accepté de financer la gratuité des manuels scolaires dans les lycées et d'autres pas. On peut également s'interroger sur les écarts qui peuvent exister en matière d'aide à l'introduction massive des TICE dans l'éducation. Et d'une manière générale, en raison de ce caractère non obligatoire des dépenses, les écarts dans les contributions des collectivités territoriales pour le coût d'un collégien ou d'un lycéen sont plus importants que l'écart entre les dotations de l'État. Celui-ci assure partout les mêmes activités et les différences proviennent avant tout du facteur ruralité ou de l'ancienneté des personnels.

Il faut ajouter cependant que, même si les différences de dotation de l'État entre les académies ne sont pas quantitativement très importantes, elles peuvent secréter néanmoins des inégalités qualitatives foncièrement plus importantes que celles entraînées par des variations de dépenses sur des postes non fondamentaux. Et ceux qui revendiquent ne s'y trompent pas puisque leur protestation s'adresse avant tout à l'État et rarement aux collectivités. La principale absence d'équité relevant de l'État est celle de l'affectation systématique des enseignants les moins expérimentés dans les zones les plus difficiles

Il peut paraître illusoire de vouloir freiner les initiatives et la créativité locales, malgré les risques de différenciation qu'elles peuvent entraîner. La première difficulté est que les pratiques et les initiatives des différentes collectivités ne sont pas connues et encore moins évaluées quant à leur effet. Le manque d'un observatoire des politiques locales éducatives est criant ; il permettrait que puissent être connues et diffusées les bonnes pratiques et que l'État puisse, jouer un rôle de régulateur. Il n'y a pas, même si un projet a été évoqué en ce sens, d'organisation du partenariat entre l'État et les collectivités et leurs associations, notamment au niveau national. On peut objecter en outre que les choix locaux de donner une priorité plus ou moins grande à l'éducation peuvent être plus facilement contrôlés et sanctionnés par le suffrage universel que les choix nationaux. Il est donc important de mettre en œuvre ce triptyque : connaissance des pratiques territoriales, évaluation de ces pratiques, instruments de régulation.

Jean-Richard CYTERMANN,
IGAENR
MJENR