

## Quelques réflexions sur Etat, collectivités locales et inégalités territoriales

*Je voudrais tout d'abord exprimer mes regrets de ne point être parmi vous pour participer à cette université d'été, ayant été, de manière non prévisible, convoqué au cabinet..*

*Ce que je vous aurais dit et que j'essaye de retracer est le fruit de réflexions menées au cours de mon séminaire à l'EHESS, dont un semestre a été consacré aux relations entre éducations et territoires ; cet exposé prend également en compte le colloque de Lyon sur le même sujet comme les réflexions enregistrées au cours du débat sur l'école, auquel j'ai participé comme rédacteur de synthèses et comme expert auprès du Conseil économique et social.*

Un phénomène est clair ; la décentralisation ou tout au moins l'accroissement de cette dernière fait peur. Elle est vécue comme un facteur d'accroissement des inégalités devant l'école, voire comme une remise en cause des principes du service public éducatif. Bien plus cette critique de la décentralisation atteint l'école primaire, domaine dans lequel la compétence partagée existe depuis plus d'un siècle, alors que les inégalités entre communes ont été et sont bien plus fortes que les inégalités entre régions ou entre départements.

Ces inquiétudes, le plus souvent légitimes, amènent parfois à rendre le débat éducatif plus obscur et moins fondé sur la réalité ; or un véritable débat démocratique doit reposer sur un constat partagé et sur des constatations objectives d'où la nécessité de rappeler quelques faits.

### 1) Les données du débat

Faut-il le rappeler ; même avec les mesures de décentralisation envisagées, a fortiori avec la décentralisation telle qu'elle résulte des lois de 1983, nous sommes un des pays développés les moins décentralisés dans le domaine de l'éducation. L'Etat conserve la fixation des programmes nationaux, de l'organisation et du contenu des enseignements, du recrutement et de la gestion des personnels enseignants et est garant de l'égalité d'accès au service public. Tant que ces « verrous » ne seront pas touchés (et il faudrait à mon avis, une modification constitutionnelle pour le faire) la décentralisation ne touche pas le cœur du système éducatif et les principes de notre système ne sont pas modifiés.

On est très loin de ce que l'on peut observer en Belgique, en Espagne, en Suisse ou en Allemagne. Dans ce dernier pays les différences de programmes peuvent être très importantes : 20% d'écart entre différentes régions sur les heures consacrées aux matières fondamentales.) et les Allemands cherchent à introduire des éléments de régulation dans leur système).

Notre système est en revanche apparemment fortement déconcentré, puisque ne demeurent du niveau national que la réglementation pédagogique et le recrutement des enseignants du second degré. Mais sa déconcentration repose sur un échelon déconcentré de l'Etat, formule qu'on ne retrouve nulle part ailleurs en Europe, où l'échelon de déconcentration est en général l'établissement du second degré.

Aucune corrélation sérieuse ne peut être faite entre le degré de décentralisation ou de déconcentration sur l'établissement du système éducatif d'un pays et les performances de ses élèves et la réduction des inégalités ; les pays scandinaves sont décentralisés ou déconcentrés sur l'établissement, ont des bons résultats et sont plutôt égalitaires ; l'Allemagne est décentralisée et inégalitaire.

Et les différences entre pays tiennent plus à des choix stratégiques comme le recours à des filières cloisonnées (Allemagne) ou l'absence d'orientation précoce (pays scandinave). De ce point de vue le débat sur le collège unique est beaucoup plus important que celui sur la décentralisation.

La notion de compétences partagée existe depuis les grandes lois scolaires de Jules Ferry pour le premier degré et même partiellement depuis la loi Guizot et l'école a été longtemps dénommée école communale. Le partage instauré par ces lois dure toujours :

- sur le plan financier seules les dépenses de personnels enseignants sont à la charge de l'Etat ; toutes les autres (fonctionnement, investissements personnels non enseignants, sont à la charge de la commune)
- la fixation des programmes pédagogiques est de la responsabilité de l'Etat
- la responsabilité est partagée en matière d'ouverture et de fermeture de classes

En fait, avec les projets en cours, schémas du premier et du second degré seraient identiques or ce n'est pas ressenti comme tel, peut être parce que les communes ont une image plus positive et plus ancrée que des collectivités comme le département et la région.

## 2) le bilan de la décentralisation

- Les transferts de compétences opérés en 1983 présentent, de l'avis quasi général, un bilan très positif, notamment pour ce qui est de l'amélioration du cadre de vie des élèves et du personnel. Citons quelques formules :

« le visage de la France scolaire a radicalement changé grâce aux collectivités territoriales » (Rapport Mauroy)

« les collectivités territoriales ont fait mieux plus et plus vite que ne le faisait l'Etat (B. Toulemonde et J. Simon, le système éducatif en France, notice 15 la Documentation française)

« Du point de vue des dotations en bâtiment, en matériel, la situation est incomparable (P. Guittet, responsable du SNPDEN)

Même si empiriquement il est très probable qu'un meilleur cadre de vie a des conséquences positives sur le climat scolaire, il n'y a pas à ma connaissance d'étude prouvant un effet durable de l'amélioration du cadre de vie sur les résultats scolaires de l'élève.

- L'autre élément important de la décentralisation de 1983 est la possibilité pour l'ensemble des collectivités territoriales de mener des activités éducatives, sportives et culturelles, complémentaires et facultatives. Ces investissements péri-éducatifs se sont développés fortement et sont à la base d'une différenciation importante entre les collectivités ; ils alimentent en partie les reproches faits à la décentralisation d'augmenter les inégalités. En fait le contenu de ces actions n'est ni connu, ni synthétisé et encore moins évalué. Comme pour les dépenses obligatoires, il n'y a pas de lien entre couleur politique des élus, richesse de la collectivité et investissement dans l'éducation.

- Un des aspects importants de la loi de 1983 est qu'elle ouvre l'école à d'autres partenaires. Des instances comme le conseil d'administration devaient servir logiquement de lieux de dialogues entre chefs d'établissement personnels, parents et élus, dans une perspective de préparation de véritables projets d'établissement. Les études mais aussi l'analyse des débats sur l'école montrent que ces instances ne sont pas de véritables instances de partenariat. De même, l'établissement par les régions d'un plan régional de développement des formations professionnelles, aussi bien initiale que continue devait être l'occasion de réflexion conjointe entre acteurs et partenaires de l'école, ce que sont rarement ces plans et schémas.

Or j'ai eu le sentiment, en faisant quelques synthèses des opinions émises lors du grand débat et en travaillant avec les membres de la section des affaires sociales du Conseil Economique et social que la demande était forte d'un dialogue et d'un débat sur l'école qui ne soit pas réservé aux seuls spécialistes.

- Il faut enfin ne pas survaloriser les capacités de l'Etat à faire régner l'équité. Même si les écarts de dotation entre académies ne sont pas quantitativement très importants, elles peuvent néanmoins secréter des inégalités foncièrement plus importantes. L'exemple qui me tient à cœur est celui de l'affectation des personnels et qui aboutit à mettre les enseignants les plus expérimentés dans les zones les plus difficiles même s'il ne faut pas minimiser les qualités d'enthousiasme et d'aptitude au travail collectif des jeunes enseignants.
- L'attachement des représentants des personnels à des recrutements nationaux et à un barème de mutation reposant uniquement sur la situation de l'enseignant (ancienneté, éloignement du conjoint), sans tenir compte ni des caractéristiques des élèves, ni de celles de l'établissement, ni des compétences particulières acquises par les enseignants, risque d'amener à ce que les académies du Nord-Ouest de la France et de la banlieue parisienne aient toujours les enseignants les moins expérimentés. En revanche par le jeu des mutations l'Académie de Paris et celles du Midi auraient toujours les enseignants les plus expérimentés.

Sachant l'importance de la qualité des enseignants, ce type d'inégalités me semble peut être plus dommageable que celles engendrées par les différences dans l'action des différentes collectivités territoriales.

### 3 Quelques pistes de conclusion

Les politiques éducatives locales doivent être mieux connues et mieux évaluées afin que puissent être diffusées les bonnes pratiques comme cela a pu être fait en matière de gratuité des livres scolaires ou l'initiative de la Région Centre a eu une valeur d'exemple. D'où l'importance du travail qui vient d'être entamé par les associations d'élus depuis les dernières élections.

?? Le partenariat doit être organisé à tous niveaux entre l'Etat, les collectivités et les établissements scolaires ; il n'est pas normal que l'Etat prenne seul des décisions pédagogiques qui vont avoir des répercussions sur l'utilisation des locaux scolaires ou qu'une rénovation d'un établissement soit entreprise sans une étroite concertation avec la communauté éducative.

?? Le renforcement de la décentralisation passe obligatoirement par l'existence de véritables péréquations fiscales entre les différentes collectivités.

*Bonne université d'été à La Ferté*

*JR CYTERMANN*