

Les particularités de la décentralisation dans le système éducatif

Depuis le début des années 1980, l'État a engagé une opération de décentralisation des compétences qui a renforcé le poids des collectivités locales. Avec les lois de décentralisation des 2 mars 1982, 7 janvier 1983, 22 juillet 1983 et 25 janvier 1985, la France a connu une importante réforme administrative et le paysage éducatif s'en est trouvé profondément transformé. Quoi qu'il en soit, l'éducation ne pouvait être totalement décentralisée : le treizième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que « l'organisation de l'enseignement public et laïque à tous les degrés de l'État est obligatoire. »



Myr MURATET / MAIF

À l'État revient la responsabilité de la pédagogie « au sens le plus large » c'est-à-dire :

- la définition des voies de formation, la fixation des programmes nationaux, l'organisation et le contenu des enseignements,
- la définition et la délivrance des diplômes nationaux et la collation des grades et titres universitaires,
- le recrutement et la gestion des personnels qui dépendent de sa responsabilité,
- la répartition des moyens qu'il consacre à l'éducation, afin d'assurer en particulier l'égalité d'accès au service public,
- le contrôle et l'évaluation des politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif.

Aux collectivités revient tout d'abord la responsabilité du fonctionnement matériel (hors dépenses des personnels) et de l'investissement. Elles reçoivent, à ce titre :

- une part de la dotation générale de décentralisation, une dotation d'investissement
- une dotation régionale d'équipement scolaire pour les lycées et établissements assimilés
- la dotation départementale d'équipement des collèges perçue par les départements.

En d'autres termes, les communes assurent la charge des écoles, les départements celles des collèges et les régions celles

des lycées et des établissements spéciaux (enseignement agricole et autres...).

Régions, départements et communes, la répartition des compétences

La région est responsable :

- des constructions et travaux dans les lycées d'enseignement général, technologique et professionnel,
- des subventions pour leurs dépenses d'équipement et de fonctionnement,
- du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées,
- de l'organisation des activités éducatives, sportives et culturelles dans les locaux scolaires,
- du financement partiel des établissements universitaires,
- de la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

Le département est responsable :

- des constructions et travaux dans les collèges, des subventions pour l'équipement et le fonctionnement des collèges,
- du recrutement et de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des collèges,
- de l'organisation des activités éducatives, sportives et culturelles dans les locaux scolaires,
- de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires.

Le conseil général définit les secteurs de recrutement des différents collèges publics du département, c'est-à-dire qu'il précise dans quel collège public doivent être scolarisés les élèves qui habitent dans telle zone du département.

La commune est responsable :

- de l'implantation, de la construction, de l'équipement, du fonctionnement et de l'entretien des écoles maternelles et élémentaires ;
- de la gestion des crédits d'équipement et de fonctionnement des écoles ;
- de l'organisation des activités éducatives, sportives et culturelles dans les locaux scolaires.

Elle peut modifier les horaires d'entrée et de sortie des élèves, ainsi que les rythmes scolaires et instaurer par exemple la semaine de 4 jours. Elle gère les personnels non enseignants. Une délibération du conseil municipal peut créer, dans chaque commune, une caisse des écoles, destinée à faciliter la fréquentation de l'école par des aides aux élèves en fonction des ressources de leur famille.

Pour l'enseignement agricole, une différence majeure apparaît : quel que soit le type d'établissement la collectivité locale de rattachement est unique, c'est la région.

La loi de 1983 transfère donc aux collectivités de nouvelles compétences en matière d'éducation, tout en conservant à l'État l'intégralité de son primat en matière pédagogique. Le législateur a ainsi créé un système de partage des compétences entre l'État et les collectivités locales qui s'écarte sensiblement des règles générales qui ont présidé à la décentralisation. Il n'est pas étonnant que cet ensemble conduise à un schéma institutionnel et financier complexe dans lequel l'État reste toujours bien présent.

Les nouvelles règles de la planification et de programmation

Les nouvelles règles de la planification scolaire sont fixées par l'article 32 de la loi du 22 juillet 1983 modifiée. En effet si les collectivités sont amenées à prendre une part active dans le processus décisionnel, la décision de création d'un établissement du second degré s'inscrit dans un schéma qui comprend plusieurs étapes :

Le schéma régional des formations : la région est la collectivité compétente pour définir les besoins quantitatifs et qualitatifs de formation devant être satisfaits par les lycées mais aussi par les collèges et autres établissements visés par la réforme. Elle établit à cette fin le *schéma régional des formations* des collèges des lycées et des établissements d'éducation spéciale¹ en accord avec les départements et en tenant compte des orientations nationales. Ce document apporte une vision globale de l'ensemble des besoins, compte tenu de la situation démographique, de l'évolution prévisible de la population à scolariser et des secteurs porteurs de débouchés.

Ce document, sur la base d'une projection pluriannuelle, fixe des objectifs stratégiques et opérationnels qui répondent aux besoins régionaux (schéma qui peut faire l'objet de révisions).

Après avoir obtenu l'avis des différents organismes consultatifs (CDEN² et CAEN³) et l'accord des conseils généraux, le conseil régional adopte le schéma qui est ensuite transmis au préfet de région.

Les CDEN et CAEN

Le CDEN (conseil départemental de l'Éducation nationale)

Il peut être consulté, donner des avis ou formuler des vœux dans tous les domaines concernant l'organisation et le fonctionnement du service public d'enseignement dans le département ou l'académie. Il est obligatoirement consulté sur :

- la répartition entre les communes intéressées, à défaut d'accord entre celles-ci, des charges des écoles maternelles, des classes enfantines et des écoles élémentaires publiques,
- la répartition des emplois dans les écoles publiques (carte scolaire),
- le règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires,
- la structure pédagogique, les modalités d'attribution des moyens en emplois et financiers, les investissements et subventions prévus pour les collèges,
- le montant de l'indemnité de logement allouée dans chaque commune aux instituteurs,
- l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires...

Le CAEN (conseil académique de l'Éducation nationale)

Il peut être consulté, donner des avis ou formuler des vœux dans tous les domaines concernant l'organisation et le fonctionnement du service public d'enseignement dans l'académie. Il est obligatoirement consulté sur :

- le schéma prévisionnel des formations des collèges, des lycées et des établissements de même niveau,
- la structure pédagogique, les modalités d'attribution des moyens en emplois et financiers, les investissements et subventions prévus pour les lycées, les écoles de formation maritime et aquacole, les établissements d'enseignement agricole,
- les constructions et extensions des collèges, écoles de formation maritime et aquacole, les établissements d'enseignement agricole.

Les conseils académiques ont vu leurs compétences étendues à l'enseignement supérieur.

« **La région, assembleur de la formation** »⁴ dans *Éducation et décentralisation*, La documentation française, B. Toulemonde, mars 2007.

« Depuis 1982, les régions se sont vues confier un rôle accru en matière de formation : l'apprentissage, la formation pro-

1. Article L.214-1 du code de l'éducation.

2. Conseil départemental de l'Éducation nationale.

3. Conseil académique de l'Éducation nationale.

4. Colloque organisé par l'agence éducation, emploi, formation, 2006. Jacques Auxiette ;

fessionnelle des jeunes, la validation des acquis de l'expérience, les missions d'accueil, d'hébergement, de restauration et d'entretien dans les lycées, les actions éducatives et sociales en direction des jeunes... toutes ces responsabilités nouvelles ou consolidées font des régions de véritables assembleurs de la formation. Elles fondent les bases d'un « service public régional de formation » qui se définit toujours autour d'un projet éducatif régional. Dans ce cadre l'État est plus que jamais nécessaire pour éviter les risques de déséquilibres territoriaux et pour jouer un rôle de régulateur et de stratège. Mais il a besoin des régions pour répondre aux attentes et aux besoins de chaque lycéen et aller vers l'individualisation des parcours. Cet enjeu est plus qu'essentiel, il est la clé de voûte d'un système de formation fondé sur des compétences clairement partagées et également assumées. »

le programme prévisionnel d'investissement : chaque collectivité de rattachement, la région pour les lycées, le département pour les collèges établit et arrête le programme prévisionnel d'investissement⁵ (PPI). Ce document assure la mise en œuvre des orientations du schéma régional. Il définit par exemple la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves. Le programme peut classer par ordre de priorité les opérations dont la réalisation est demandée et peut indiquer le coût prévisible en investissement et en fonctionnement.

En outre la loi du 13 août 2004 a donné au département uniquement une nouvelle responsabilité dans le cadre du PPI des collèges. Désormais le conseil général est compétent pour arrêter le « secteur de recrutement » de chaque collège⁶. Auparavant cette compétence, cette « sectorisation » était exercée par l'inspecteur d'académie.

En dernier lieu le préfet arrête sur proposition de l'autorité académique et après accord de la commune d'implantation et de la collectivité locale compétente, la liste des opérations à réaliser. Par cet acte essentiel l'État s'engage à fournir les postes d'enseignants et de personnels administratifs qu'il juge nécessaires au bon fonctionnement des opérations projetées.

5. Article L.213-1 et 214-5 du code de l'éducation.

6. Article L.213-1, alinéa 2 du code de l'éducation.

Une organisation financière spécifique

L'enseignement fait l'objet d'un financement partagé entre l'État et les collectivités territoriales, contrairement au principe appliqué en matière de transferts de blocs de compétences homogènes. Le régime mis en place conduit à une prise en charge partagée entre l'État et la collectivité de rattachement des différentes dépenses.

En ce qui concerne les dépenses d'équipements lourds, (constructions, reconstructions, extension etc.) ils sont entièrement à la charge des collectivités.

Seules sont à la charge de l'État, les dépenses de premier équipement en matériel réalisées dans le cadre d'un programme national, correspondant à l'introduction de nouvelles technologies ou à la fourniture de matériels spécialisés indispensables à la rénovation des enseignements⁷. L'article D.221-14 du Code de l'Éducation donne par ailleurs une définition de ces dépenses : matériels informatiques et logiciels, matériels périphériques, notamment audiovisuels, matériel de bureautique et de productique, équipements spécialisés en électronique du domaine de cette filière, équipements des ateliers pour l'enseignement de la technologie dans les collèges...

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, elles restent pour l'essentiel à la charge de l'État car ce dernier assure dans ce dispositif la rémunération de tous les personnels enseignants et non enseignants (personnels de surveillance, personnels de direction).

Les dépenses de fonctionnement pédagogique sont en principe à la charge de des collectivités de rattachement, à l'exception de certaines dépenses prises en charge par l'État : manuels scolaires du collège, financement de projets d'action éducative par exemple.

Les lois de décentralisation prévoient que les collectivités de différents niveaux puissent participer financièrement à des opérations qui ne relèvent pas de leur compétence directe.

– le premier cas concerne la gestion des cités scolaires : ces ensembles immobiliers qui comprennent plusieurs établissements ne relevant pas de la même collectivité de rattachement, (un collège et un lycée, par exemple), reçoivent des financements de deux collectivités. Les règles de répartition⁸ de charges sont fixées par convention entre les collectivités concernées.

– le second cas concerne la gestion des établissements qui accueillent des élèves résidant dans un autre secteur géographique que le leur. Il arrive que cette proportion soit relativement importante, (dans le cas des établissements dispensant des options spécialisées). Lorsqu'un certain pourcentage d'élèves (généralement 10 %) réside dans un autre département ou une autre région que celui ou celle dont relève l'établissement, il a été prévu qu'une participation aux charges de fonctionnement peut être demandée à la collectivité de résidence des élèves en cause.

– le troisième cas concerne la procédure de « l'appel en responsabilité » qui permet à une commune ou un groupement de communes compétent, de se voir confier la responsabilité d'une opération d'investissement et éventuellement du fonctionnement d'un collège ou d'un lycée en lieu et place de la collectivité de rattachement

7. Article L.211-8-5 du code de l'éducation.

8. Article L.216-4 du code de l'éducation.

La gestion des compétences transférées par les collectivités

La première vague de décentralisation dans l'éducation, effective depuis 1986, a confié aux collectivités territoriales de nouvelles compétences et celles-ci ont dû s'organiser pour mener à bien la gestion des tâches malgré l'absence de transfert de personnel de l'État.

Ce dernier s'est refusé à transférer les personnels concernés, c'est la raison pour laquelle les collectivités ont recruté de nouveaux personnels et se sont dotées de services propres.

Cette situation n'est pas appelée à se renouveler dans le cadre du nouveau transfert de compétences opéré par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. En effet, une circulaire d'application de ce texte du 10 septembre 2004 a en effet reproduit en partie le schéma qui aurait dû présider aux transferts de compétences de 1983.

« Ce texte prévoit que les personnels concernés par les nouveaux transferts seront placés en situation de « mise à disposition » de la collectivité de rattachement pour une période de deux ans. Au terme de ce délai, ils devront opter pour leur intégration dans un cadre d'emploi spécifique de la fonction publique territoriale ou rester en position de détachement pour une durée illimitée. »

La particularité de ce dispositif tient en ce qu'il concerne aussi bien les agents techniques, ouvriers et de services (TOS) des EPLE que les personnels administratifs des rectorats et des inspections d'académie appelés à exercer leurs nouvelles fonctions auprès des conseils généraux et régionaux : la grande différence entre le dispositif de 1983 et celui entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005 est celui du transfert du payeur.

Lettre flash du 10 octobre 2006

Pour le ministère de l'éducation nationale⁹, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 90 000 personnels TOS titulaires membres de la communauté éducative exerçant des missions d'accueil, d'entretien de maintenance, d'hébergement et de restauration ont pour nouvel employeur les conseils régionaux pour les TOS exerçant en lycée et les conseils généraux pour les TOS exerçant en collège.

À l'issue d'un processus qui a duré plusieurs mois, l'ensemble des services a été à disposition des collectivités territoriales le 18 novembre 2005. La publication le 26 décembre 2005 du décret de transfert des services s'est accompagnée le 30 janvier 2006 des arrêtés de transferts définitifs.

Au 31 août 2006, 45 000 TOS (moitié en lycée et moitié en collège) ont exercé leur droit d'option. Parmi eux, 74 % ont choisi l'intégration dans le corps de la fonction publique territoriale : parmi eux ceux qui exercent en collège sont plus nombreux que ceux qui exercent en lycée.

Deux ans après l'application de la loi la moitié des personnels TOS de l'Éducation nationale a choisi d'exercer son droit d'option.

Les collectivités ont progressivement organisé des services chargés de la gestion des nouvelles compétences en matière scolaire. Les services ont pu alors revêtir plusieurs formes mais de manière générale aux structures de type « mission » se sont substitués de véritables services clairement identifiés dans les organigrammes des collectivités et dont les effectifs se sont fortement accrus.

Cette vague de décentralisation a coïncidé avec l'objectif du gouvernement qui souhaitait que 80 % d'une classe d'âge atteigne le baccalauréat. Les collectivités ont donc dû faire face à une très forte augmentation des effectifs scolarisés alors qu'elles héritaient d'un patrimoine en très mauvais état. En 1988, l'effort des régions s'est accru de 87 % après que l'enveloppe de l'année précédente ait augmenté de plus de 250 %. Malgré les écarts qui résultent à la fois des choix politiques opérés et de la disparité des situations de départ, les efforts d'investissement réalisés par les collectivités convergent.

9. Lettre flash, 10 octobre 2006, Ministère de l'Éducation nationale.

Les EPLE : le nouveau cadre juridique des lycées et des collèges

Avec la réforme de 1983, les lycées et les collèges deviennent des établissements publics locaux d'enseignement (EPL). Ils étaient déjà depuis 1975, (loi Haby) des établissements publics nationaux. Cette nouvelle structure les classe parmi les établissements publics locaux sans toutefois les soumettre au droit commun de ces établissements : une réelle complexité juridique s'ensuit donc.

La structure juridique de « l'établissement public local » est la seule qui permette de confier dans le cadre de la décentralisation, plus de pouvoirs aux collectivités. Celle « d'établissement d'enseignement » permet de maintenir des pouvoirs étendus à l'État. Il en résulte donc une structure juridique soumise à un triple contrôle :

- celui de représentant de l'État dans le cadre du contrôle des actes des collectivités décentralisées,
- celui de la collectivité de rattachement dans le cadre des compétences transférées,
- celui de l'autorité académique dans le cadre des compétences conservées.

L'État continue à disposer des compétences qui lui sont constitutionnellement réservées : il définit en premier lieu les objectifs généraux de la politique éducative, fixe les programmes, le contenu des enseignements et conserve le monopole de la définition et de la délivrance des diplômes. Il assume la plus lourde responsabilité financière dans la mesure où il prend en charge la gestion intégrale des personnels.

Il faut rappeler que l'État dispose de moyens pour peser sur l'exercice des compétences transférées :

- **il reste maître de la structure pédagogique générale des établissements.**
- **il fixe la liste annuelle des opérations de construction ou de reconstruction, ou d'extension d'établissements.**
- **il verse les dotations propres à compenser le transfert de compétences en matière d'investissement scolaire.**

La liste des opérations apparaît donc comme le résultat d'un processus de conciliation entre les collectivités territoriales, qui définissent les priorités à réaliser sur le terrain et l'État véritable maître du service public de l'éducation, qui confirme ainsi son primat pédagogique

Dans une nouvelle rédaction du Code de l'Éducation issue de la loi du 13 août 2004, l'État renforce encore son rôle : il contrôle et évalue les politiques éducatives, en vue d'assurer la cohérence d'ensemble du système éducatif. Le Haut Conseil de l'Éducation est chargé d'analyser les résultats du système éducatif¹⁰. Cette loi impose au gouvernement de transmettre au Parlement un rapport évaluant les effets de l'exercice des compétences décentralisées sur le fonctionnement du système et la qualité du service rendu aux usagers.

Dans le même sens, la réforme des finances publiques (LOLF), qui impose à l'État de passer d'une logique de moyens à une logique de résultat, va de fait renforcer l'action de l'État. La loi organique relative aux lois de finances centre l'action publique sur la performance. Désormais chaque programme est accompagné d'un programme annuel de performance affichant les objectifs à atteindre et prévoyant des indicateurs pour assurer le suivi.

Les EPLE ont donc un peu plus de 20 ans, ce qui est peu à l'échelle de l'histoire de l'éducation. La création de ce statut correspondait à la fois à un pari juridique et pédagogique : permettre à l'établissement de prendre toute sa place dans le pilotage pédagogique du système éducatif.

La notion de « projet d'établissement » fait à présent consensus au-delà des clivages classiques. Adoptée par la loi d'orientation de juillet 1989 (et complétée par la circulaire de mai 1990), cette notion a été confortée par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école d'avril 2005.

Elle envisage comme prolongement du projet d'établissement un processus de contractualisation sur des objectifs définis entre l'autorité académique et l'EPLE. La création du statut d'EPLE a permis à l'établissement de se concevoir comme une entité fonctionnelle dont le « projet » mobilise les acteurs de la communauté éducative. Certes la réalité des établissements scolaires est très diversifiée et les approches sont différentes en fonction du contexte. Il ne s'agit pas en fait d'un EPLE, mais des EPLE.

L'EPLE est aussi un acteur local placé au cœur même des enjeux de la cité et de son environnement. Les collectivités ont effectué et effectuent encore de gros efforts en direction des EPLE (locaux, équipements divers) dans la mesure où elles les considèrent comme des acteurs de leurs politiques éducatives locales. Dans les faits un partenariat fructueux

10. Article L.2130-2 du code de l'éducation

s'engage entre l'État et les collectivités. L'EPLE est par conséquent un acteur local fort au cœur de son environnement et la dernière étape de la décentralisation a fait passer cette entité du « partage » des compétences à des compétences conjuguées avec les collectivités.

Incontestablement le transfert en 2004 de nouvelles compétences aux collectivités, notamment de la sectorisation scolaire et de la carte des formations professionnelles entraîne une accélération de la réflexion commune. De nombreux conseils généraux envisagent des audits de la répartition des collèges. Les conseils régionaux de leur côté pèsent fortement pour une rationalisation de l'offre de formation initiale professionnelle et technologique.

Des ressources documentaires sur les relations EPLE / collectivités territoriales

- Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (Art. 82). Cliquez [ici](#).
- Décret n°85-924 du 30 août 1985 modifié : EPLE. Recueil des lois et règlements 520-0.
- Centre Interdépartemental de gestion de la petite Couronne. *Le transfert des personnels TOS des lycées et collèges aux collectivités territoriales*. Documentation française, 2006.
- Décentralisation : ce qui a changé. *Les cahiers de l'éducation*, février 2006, n°52

L'EPLE est un organisme vivant qui s'adapte sans cesse répondre aux besoins des élèves et de la société. Entre la « classe » qui demeure le cœur même de la vie de l'école, et ce que l'on appelle le « système éducatif », la place de l'Établissement Public Local d'Enseignement s'est affirmée au cours de ces dernières années comme le niveau essentiel de mise en œuvre des politiques éducatives mais aussi le carrefour d'exercice des pouvoirs de l'État et des collectivités territoriales.

Dossier réalisé par Frédérique Thomas-Bion, professeur agrégée, docteur en STAPS, Université Blaise-Pascal, Clermont-Ferrand II.