Les débats de l’eCm

***Déchiffrer notre époque présente***

**LA POLITIQUE ÉDUCATIVE ENTRE CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION**

**Avant-débat du 12 octobre 2015 par Claude Thélot**

Un sujet comme celui-ci est assez bien cadré, mais les dimensions qu’il recouvre sont assez nombreuses. Cet avant-propos s’efforce de les présenter ; sinon toutes, du moins les plus intéressantes. Comme à l’accoutumée, c’est le débat lui-même qui permettra de décider celles qui seront développées, parce qu’elles susciteront le plus d’intérêt chez les auditeurs.

**I – Avant 1982 : un système centralisé**

Depuis toujours le système éducatif français était « centralisé ». Cela veut dire que les textes (programmes, décrets, circulaires, etc.), les décisions (y compris la construction des établissements scolaires, tous sur un même modèle), beaucoup d’actes de gestion concernant les personnels, étaient nationaux. Il y avait à ce système trois grandes exceptions, que l’on ignore toujours, et qui atténuent sa centralisation : a) le propriétaire des écoles primaires était la commune (au rebours des collèges, des lycées et des universités qui appartenaient à l’État) ; b) la gestion des instituteurs (mutations, avancement, affectation, etc.) était départementale, au contraire de celle des professeurs de collège et lycée qui était nationale (et les deux types d’enseignants étant des fonctionnaires d’état) ; c) l’autonomie des enseignants dans leur classe était immense, et telle, même, qu’on disait de façon certes un peu caricaturale que personne, pas même le chef d’établissement ne pouvait y entrer si facilement. On disait, par exemple, que le ministre tirait sa montre, regardait l’heure, et pouvait assurer que dans toutes les classes à ce moment on faisait une leçon de calcul ; mais personne ne savait si c’était si vrai que cela (à vrai dire je pense que ce devait l’être assez). Un quasi maximum de centralisation se mariait donc avec une quasi anarchie (sur le papier) des pratiques pédagogiques, mais comme l’on pensait (et c’était assez juste) que l’éducation pouvait être efficacement encadrée et même assurée par des textes, on était sûr que cette anarchie théorique disparaissait au profit de pratiques très normées car dérivant directement des textes.

Face à ce modèle, avec ses avantages et ses inconvénients, et pour aider à réfléchir sur lui, on peut citer au contraire des pays où, d’entrée de jeu, l’éducation a été une compétence régionale ou locale, et qui donc ont organisé une éducation décentralisée : par land (Allemagne) ou état (USA), ou même par collectivité locale (Angleterre), le tout avec une quasi absence de cadrage national.

**II – Depuis 25 ans un double mouvement de décentralisation et de déconcentration**

Les premières lois de décentralisation, en 1982, ont créé une brèche dans ce modèle, puisque, par définition, la décentralisation » consiste à ôter de l’État certaines responsabilités pour les donner à d’autres, plus précisément à des collectivités territoriales. Et le mouvement est apparu irrésistible : d’autres lois ont suivi et suivront, c’est-à-dire que petit à petit de plus en plus de compétences éducatives se mettent à relever non plus de l’État mais des régions ou des départements[[1]](#footnote-1). Ce qui pose deux types de questions.

La question de fait : quelles compétences a-t-on transférées ? D’abord la propriété des collèges et des lycées (et donc la construction de nouveaux et l’entretien des anciens) ; puis la fourniture des équipements éducatifs (livres, micros, matériels professionnels, etc.) ; puis la responsabilité et la gestion de certains personnels, en particulier de tous les personnels non enseignants de collèges et des lycées (cuisinier, ouvrier, secrétaire, concierge, etc.) ; puis, dans le domaine des formations professionnelles la coresponsabilité, avec l’État, des filières (création, maintien, fermeture). Il fait peu de doute que ces transferts (bien que refusés à l’époque par les organisations syndicales) ont été très bénéfiques. C’est un point qui pourrait être développé. Un point connexe est la façon dont départements et régions non seulement se sont emparé de ces nouvelles compétences, mais ont eu tendance à les déborder (soutien scolaire, etc.).

Seconde question, et elle n’est presque jamais posée, ce qui est un tort, la question de principe, c’est-à-dire : que faut-il transférer pour assurer un meilleur système éducatif, meilleur c’est-à-dire qui fasse mieux réussir tous les élèves ? Par exemple : les programmes (tout ou partie) ? Ou encore le statut et la gestion des enseignants ? Ou encore les épreuves et modalités de certains de nos examens (brevet, baccalauréat, CAP, etc.) ? Questions capitales que notre discussion devrait aborder, et qui ont trait à l’efficacité mais aussi à l’équité de notre École, comme le souligne la remarque suivante : on se plaint souvent, en France, du fait que les communes étant diversement riches, les enfants du primaire n’ont pas les mêmes activités parascolaires ni les mêmes équipements éducatifs, et l’on ne met en avant que ce facteur pour illustrer une inégalité insupportable (et contraire à nos principes).

On oublie dans ce raisonnement que le facteur principal de la qualité de l’éducation n’est pas les activités parascolaires (ni même les équipements scolaires, du moins en France), mais la qualité des professeurs des écoles. Or ces derniers sont des fonctionnaires d’état recrutés sur une base non pas communale, mais régionale ; ils sont susceptibles de changer d’école sur tout le territoire lors de leur carrière, et ils exercent leur métier dans un cadre (programmes, horaires, etc.) national. Très puissants facteurs d’égalité, et qui, peut-être, seraient remis en cause avec des enseignants ou des programmes ou des horaires régionaux, départementaux, ou même locaux.

Parallèlement à cette décentralisation, l’État a engagé un mouvement très ample de « déconcentration », c’est-à-dire de transfert de responsabilités du centre (le ministère) vers les échelons régionaux de l’État (rectorat – il y en a à peu près un par région-, directions départementales, voire établissements eux-mêmes). Par exemple, les mutations annuelles des professeurs certifiés (et plus généralement leur gestion) relèvent du recteur ; de même la gestion du remplacement des absences de professeurs, etc. A nouveau, ce mouvement pose des questions de fait et de principe. Il pose aussi, et de façon très profonde, ce qui « doit » rester de la responsabilité de l’État central dans la politique éducative. Plus généralement ce qui est posée c’est l’articulation souhaitable des responsabilités entre ces trois acteurs majeurs : l’État central, ses échelons régionaux, et les collectivités territoriales. Et cela sans compter l’établissement scolaire et son autonomie sur laquelle je vais revenir ci-dessous.

Comme on le sait, les différents partis et programmes politiques ont, sur toutes ces questions, des options différentes.

**III – L’Europe**

Pour compliquer le tout, il faut évoquer l’échelon européen. A vrai dire, le traité de Rome (1957) a exclu que l’Europe ait une compétence éducative explicite, et je crois personnellement que c’est une bonne chose (discussion possible, ici, bien entendu). Mais cela ne suffit pas à régler la question, et cela pour deux grandes raisons.

D’abord, il est vrai qu’avec l’intégration croissante des pays d’Europe, tout système éducatif national (en Europe) forme aussi un citoyen européen, de sorte que le fait que l’Europe aide les différents systèmes à progresser est légitime. D’où une politique, définie et poussée à Bruxelles, d’évaluation comparée, de circulation des innovations, d’élaboration d’objectifs éducatifs européens à 10 ans, etc. La Commission (et les autres institutions européennes) ont depuis 20 ans beaucoup fait dans ces domaines.

Ensuite, la liberté de circulation des personnes et le fait qu’à partir d’un certain niveau le marché du travail ne saurait être simplement régional ou national, crée une nécessité, au moins pour les universités, d’être attentives aux niveaux européen et même mondial : la concurrence entre universités est grande, la recherche d’études et diplômes universitaires plus ou moins communs ou coordonnés, ou au moins structurés de la même façon (bac+3, +5, +8, unités de valeur, etc.), sans parler des partenariats bi ou multilatéraux entre universités, sont depuis 20 ans des sujets très importants. Il est possible aussi que les diplômes technologiques et professionnels doivent connaître une certaine harmonisation européenne, à peine de créer des segments sur le marché du travail européen et donc de brider la libre circulation des travailleurs.

Bref, la présence de l’Europe est visible, même si elle est beaucoup moins prononcée que dans d’autres pans de la politique publique. S’ouvre alors un immense sujet, qui est un des défis majeurs de la France aujourd’hui : alors qu’elle a fondé, depuis au moins Richelieu, son modèle et sa survie sur l’État, celui-ci est en quelque sorte contesté par les deux bouts : les unités infra-étatiques (décentralisation) et les unités supra-étatiques (l’Europe). Comment se (re)construire dans ce contexte (y compris à partir de l’article 1de la Constitution, cité plus haut) ?

**IV – L’autonomie des établissements scolaires**

Je voudrais finir cet avant-débat sur un sujet capital, qui doit être présent à notre esprit en réfléchissant aux sujets soulevés précédemment. L’éducation, aujourd’hui, ne peut plus, je crois, être assurée par des textes. Elle requiert des pratiques éducatives des personnes au contact des jeunes (au premier chef enseignants et chefs d’établissement) qui ne sont pas écrites ou figées, mais qui doivent être innovantes, expérimentées par ces personnes elles-mêmes. D’où l’importance extrême de l’autonomie de l’établissement, et de la liberté pédagogique (que la loi de 2005 a consacrée). Mais cette autonomie, cette liberté doivent être nourries et même, sur certains points, encadrée (nous parlons d’un système éducatif national), car il serait inadmissible que, sous leur prétexte, on laisse «libres », c’est-à-dire souvent désarmés, les enseignants et chefs d’établissement pour « inventer » leur métier chaque jour. C’est à l’aune de cette « autonomie encadrée et nourrie, notamment des réussites des autres » que les discussions sur l’articulation entre centralisation et décentralisation doivent être conduites. Par exemple, donner plus de pouvoir à un échelon proche risque-t-il, ou non, de brider l’autonomie de l’établissement ? De la brider sur certains aspects, ou au contraire de la faciliter sur d’autres ? Car il est vrai qu’une autorité lointaine vous donne plus de liberté (« quand le chat est lointain, les souris dansent »), mais il est aussi vrai que cet éloignement peut confiner au désintérêt (« loin des yeux, loin du cœur »). L’établissement ne peut être ni trop sous le regard de ses autorités, ni trop ignoré d’elles à peine de ne plus fonctionner correctement.

Déchiffrer notre époque – Claude Thélot – 17 septembre 2015 –www.dechiffrernotreepoque.com

1. A tel point que désormais l’article 1 de notre Constitution dit de la France que « son organisation est décentralisée ». [↑](#footnote-ref-1)