

LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA LOI SUR LA REFONDATION DE L'ECOLE DE LA RÉPUBLIQUE

Jean-Marie Pontier

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

Il n'est nul besoin d'insister sur l'importance de l'éducation dans la nation. Dans les pays développés tels que la France, elle représente – ou plutôt représentait, le service de la dette occupant désormais ce rang – le premier budget de l'Etat. Toutes les personnes publiques sont concernées et intéressées et si, dans la conception française, l'Etat se voit constitutionnellement reconnaître un rôle prééminent, les collectivités territoriales interviennent depuis longtemps d'une manière ou d'une autre dans ce domaine. La question de la décentralisation est donc ici primordiale. Mais la politique de décentralisation de l'éducation est empreinte de contradictions qui sont bien dans les habitudes françaises : la loi de 1983 ne transfère pas de véritables compétences, mais des responsabilités (c'est le terme utilisé, à juste titre, par le législateur, qui ne parle pas de compétences) aux collectivités territoriales. D'où des complications et des corrections permanentes en fonction des demandes des collectivités en question, de l'évolution des questions, ... et de la situation financière de l'Etat, beaucoup plus porté à transférer des responsabilités, avec les charges qui vont avec, lorsqu'il se trouve en difficultés financières.

La loi sur la refondation de l'école comporte donc une section, faisant partie du chapitre sur « L'administration de l'éducation », relative aux relations avec les collectivités territoriales avec 14 articles. Comme dans la plupart des lois adoptées depuis bien des années, les dispositions ne sont pas immédiatement compréhensibles, car modifiant des articles du code de l'éducation ou le complétant. De ce point de vue les exigences posées par le Conseil constitutionnel sont loin d'être satisfaites. Il faudra trouver un jour une autre solution pour que les lois puissent être « lisibles » par un citoyen éclairé.

Une première modification est apportée à l'article L. 211-2 du code de l'éducation pour prendre en compte les nouvelles dispositions des articles L. 214-13 et L. 214-13-1. Les régions se sont vu reconnaître compétence pour la carte des formations, mais les autorités académiques sont chargées de gérer les moyens mis à la disposition des lycées. Ainsi que l'écrit le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale : « Il faut donc arriver à concilier la compétence régionale et le principe d'unité de l'éducation nationale » (Y. Durand, rapport au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi, Ass. Nat. 28 février 2013, n° 767, p. 324). La solution adoptée par le législateur, qui sera loin de régler tous les problèmes, consiste à faire prendre les arrêtés par le conseil académique après concertation avec la région et recueil de son avis.

Une deuxième disposition concerne les dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat. Le 5° de l'article L. 211-8 avant le vote de la loi renvoyait à des mesures réglementaires le soin de fixer la liste des dépenses pédagogiques des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale. Ces mesures réglementaires figurent aux articles D. 211-4 et D. 211-5 et concernent respectivement les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement. L'étude d'impact rappelait que ces dispositions ont été prises dans le cadre des lois de 1983. L'Etat s'était alors engagé dans l'équipement informatique des établissements scolaires et un plan national, le « plan informatique pour tous » (IPT) avait été mise en œuvre. L'Etat avait mis dans un premier temps le matériel

informatique à la disposition des collectivités territoriales à titre gratuit puis, dans un second temps il a proposé à ces collectivités d'assumer le coût de fonctionnement et l'entretien courant de ces matériels. Mais ces dispositions réglementaires ont cessé de produire leurs effets, le premier plan étant achevé. Le 5° de l'article L. 211-8 fait donc l'objet d'une nouvelle rédaction pour préciser les dépenses pédagogiques à la charge de l'Etat. L'expression « dépenses de fonctionnement à caractère directement pédagogique » remplace l'expression « dépenses pédagogiques ». Les dépenses de fonctionnement à caractère directement pédagogique dans les collèges, les lycées et les établissements d'éducation spéciale, dont celles afférentes aux ressources numériques, incluant les contenus et les services, spécifiquement conçus pour un usage pédagogique, ainsi que la fourniture des manuels scolaires dans les collèges, les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole mentionnés à l'article L.811-8 du code rural et de la pêche maritime et les établissements d'éducation spéciale et des documents à caractère pédagogique à usage collectif dans les lycées professionnels sont prises en charge par l'Etat.

L'article 20 de la loi ajoute une phrase à l'article L. 213-1 du code, phrase ainsi rédigée : « Lorsque cela favorise la mixité sociale, un même secteur de recrutement peut être partagé par plusieurs collèges publics situés à l'intérieur d'un même périmètre de transports urbains ». Cette formule qui, prise isolément, peut paraître quelque peu obscure, répond en fait à la considération suivante. Il s'est agi de créer une quatrième dérogation aux cas dans lesquels une commune est tenue de participer financièrement à la scolarisation d'enfants résidant sur son territoire mais inscrits dans une autre commune, plusieurs hypothèses pouvant se présenter. De telles situations sont toujours source de tensions, à la fois entre les communes et entre les familles et les communes. Et il est arrivé que certains maires refusent d'accueillir les enfants résidant dans d'autres communes parce que ces dernières refusaient de prendre en charge le forfait scolaire.

L'article 21, modifiant la rédaction de l'article L. 213-2 du code de l'éducation, répond à une préoccupation de clarification du partage des compétences entre l'Etat et les départements et l'Etat et les régions en matière d'acquisition, de renouvellement et, plus encore, de maintenance des infrastructures et des équipements numériques dans les collèges. Si l'Etat a d'abord financé l'acquisition et la maintenance du premier équipement informatique des établissements scolaires, conformément aux articles D. 211-14 et D. 211-15, les collectivités territoriales ont ensuite renouvelé leurs équipements, qu'il s'agisse du réseau administratif ou du réseau pédagogique. A cette fin les collectivités territoriales recourent à des marchés de maintenance souvent conclus dans le cadre des marchés d'achats des matériels, ou à du personnel technique. Dans un rapport au Parlement de la fin de 2011 (Les effets de la décentralisation sur le fonctionnement du système éducatif- Etat des lieux et éléments d'analyse 2005-2010) le gouvernement déclarait : « la maintenance informatique apparaît à certaines collectivités comme une « zone grise » assurée conjointement entre l'Etat, responsable des matériels à finalité pédagogique et les départements et les régions, détenteurs d'une compétence de principe pour le fonctionnement matériel des établissements publics locaux d'enseignement. S'ensuit une intervention conjointe des équipes territoriales et des équipes académiques ». La réforme adoptée a consisté à attribuer explicitement la responsabilité de la maintenance des matériels informatiques et des logiciels prévus pour leur mise en service équipant les collèges au département. L'article L. 213-2 premier alinéa du code de l'éducation, dans sa rédaction résultant de la loi du 8 juillet 2013, prévoit donc que le département a la charge des collèges, il en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement (formule qui existait déjà) et que, à ce titre, « l'acquisition et la

maintenance des infrastructures et des équipements, dont les matériels informatiques et les logiciels prévus pour leur mise en service, nécessaires à l'enseignement et aux échanges entre les membres de la communauté éducative sont à la charge du département. La même formule est adoptée pour la région à l'article L. 214-6 modifié de la même manière, avec l'ajout de la formule suivante : « Pour le fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole mentionnés à l'article L. 811-8 du code rural et de la pêche maritime, la région a la charge du transport pédagogique des élèves assuré dans le cadre des enseignements réguliers ».

Une question a donné lieu à débats, et à plusieurs modifications au Parlement, celle de l'utilisation des locaux et équipements des collèges en dehors du temps scolaire. Certes il existait des dispositions permettant aux départements d'organiser dans les établissements scolaires dont ils ont la responsabilité et pendant les heures d'ouverture de ces derniers des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires, ou d'apporter leur concours à l'organisation d'activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation. Mais ces dispositions sont apparues comme ne couvrant pas toutes les possibilités d'utilisation. C'est pourquoi un nouvel article L. 213-2-2 ajouté par la loi précise que sous sa responsabilité, après avis du conseil d'administration et, le cas échéant, accord de la collectivité propriétaire des bâtiments, le président du conseil général (ou le président du conseil exécutif de Corse) peut autoriser l'utilisation de locaux et d'équipements scolaires des collèges, pendant les heures ou les périodes au cours desquelles ils ne sont pas utilisés pour les besoins de la formation initiale et continue, par des entreprises, par des organismes de formation et, pour les besoins de l'éducation populaire, de la vie citoyenne et des pratiques culturelles et artistiques, par des associations. Le texte ajoute que ces activités « doivent être compatibles avec la nature des installations, l'aménagement des locaux et le fonctionnement normal du service. Elles doivent également respecter les principes de neutralité et de laïcité ». L'autorisation est subordonnée à la passation d'une convention entre le représentant du département (ou de la collectivité territoriale de Corse), celui de l'établissement et la personne physique ou morale qui désire organiser ces activités, précisant notamment les obligations pesant sur l'organisateur en ce qui concerne l'application des règles de sécurité, la prise en charge des responsabilités et de la réparation des dommages éventuels ainsi que les conditions financières de l'utilisation des locaux et équipements dans le respect du code général de la propriété des personnes publiques. Des formules similaires sont adoptées dans l'article L. 214-6-2 en ce qui concerne les régions.

D'autres apports de la loi concernent plus spécifiquement les régions, à propos de leurs compétences en matière de formation professionnelle. Ces compétences ont été constamment étendues au fil du temps et des lois qui ont été adoptées depuis 1983. Ces compétences concernent à la fois la planification des formations, la construction, l'entretien et le fonctionnement des lycées, ainsi que la « coresponsabilité » dans la définition et la mise en œuvre du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles. L'article L. 214-12, dans sa rédaction issue de la loi, réaffirme cette compétence de la région et précise que celle-ci arrête la carte des formations professionnelles initiales du territoire régional définie et élaborée dans les conditions prévues par le nouvel article L. 214-13-1 du code de l'éducation.

Ces dispositions de la loi comportent un triple enseignement : 1) Elles illustrent la complexité (ou la complication) inévitable du partage des compétences ou des responsabilités dans un domaine donné ; 2) Elles montrent que des réajustements sont constamment à faire pour tenter de clarifier les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, et cela vaut pour ce domaine comme pour

d'autres ; 3) Elles démontrent la vanité de toute tentative de blocs de compétences que depuis trente ans le législateur cherche sans y parvenir (et pour cause) à instituer.