

Décentralisation dans l'éducation : quelle répartition des compétences ?

Selon le Préambule de la Constitution de 1946, "l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État." Cependant, avec la décentralisation, les collectivités viennent en appui de l'Éducation nationale dans l'exercice de cette mission. Cette territorialisation s'est approfondie en 40 ans.

Publié le 1er mars 2023

Avec les différentes vagues de **décentralisation**, les **transferts de compétences de l'État aux collectivités locales** se sont succédé.

C'est le cas notamment dans le **domaine éducatif** : si le monopole étatique demeure entier, avec des politiques éducatives impulsées au niveau national, un **partage des rôles** s'est mis en place au niveau local, particulièrement avec les départements et les régions.

" Art. L211-1 du code de l'éducation : "*L'éducation est un service public national, dont l'organisation et le fonctionnement sont assurés par l'État, sous réserve des compétences attribuées aux collectivités territoriales pour les associer au développement de ce service public.*" "

Au fil des lois de décentralisation de **1982-1983**, jusqu'à la **loi "3DS"** de 2022, la **collaboration** s'est précisée et approfondie entre :

l'administration du **ministère de l'Éducation nationale**, au niveau central et dans ses services déconcentrés ;

les établissements publics locaux d'enseignement (EPL), principalement les **collèges** et **lycées** (**art. R 421-2** (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032973703), du code de l'éducation) ;

les **collectivités territoriales**, qui "*s'administrent librement*" (principe de libre administration), "*ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon*" (**art. 72** (https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527579), de la Constitution).

En 2022, dans un rapport thématique sur **L'articulation des relations entre l'État et les collectivités dans la mise en œuvre des politiques nationales et territoriales d'éducation**, l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) souligne que la répartition des rôles entre ces acteurs est devenue fort complexe. S'ensuivent un certain nombre de **difficultés**, d'organisation, de fonctionnement, de coordination, qui entravent la poursuite d'objectifs communs.

La situation actuelle, de fait, pose plusieurs questions :

celle du **périmètre** des compétences des différents acteurs, qui a fait l'objet d'évolutions constantes, et parfois, contradictoires ;

celle du **financement** du système éducatif, dont les collectivités assument une part croissante ;

celle de la **gouvernance** d'un système où les acteurs locaux revendiquent que l'État leur délègue de nouvelles compétences.

La commune et l'école publique : une longue histoire

Au XIXe siècle déjà, la politique éducative voit l'État s'appuyer sur les collectivités locales :

la **loi Guizot** (<https://www.education.gouv.fr/loi-sur-l-instruction-primaire-loi-guizot-du-28-juin-1833-1721>) du 28 juin **1833** impose aux communes de plus de 500 habitants de financer une école primaire de garçons ;

les **lois Ferry** (<http://www.senat.fr/evenement/archives/D42/>) de 1881-1882 instituent l'enseignement primaire **gratuit, laïque et obligatoire** : l'école publique, pilier de l'identité républicaine du régime, repose au premier chef sur les communes.

Aujourd'hui, selon les **articles L. 212-1 à L. 212-15 du code de l'éducation** (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071191/2023-02-03/) :

la commune est **propriétaire** des locaux des écoles publiques établies sur son territoire ;

ses **responsabilités** sont étendues : construction, équipement, grosses réparations, fonctionnement, entretien des bâtiments... ;

elle peut organiser des **activités complémentaires** (éducatives, sportives et culturelles) au sein de l'école ;

dans les écoles maternelles et élémentaires, elle a la responsabilité de la **restauration scolaire**.

Si plusieurs écoles publiques se trouvent sur son territoire, la **sectorisation** relève de la commune.

Le rôle de l'État demeure central

Le ministère de l'Éducation nationale, qui conserve la responsabilité pleine et entière des politiques éducatives, s'appuie sur ses services déconcentrés pour les appliquer sur l'ensemble du territoire. Son organisation territoriale repose sur l'existence de **circonscriptions spécifiques** : les académies.

Comme suite à la **nouvelle carte régionale**, issue de la **loi du 16 janvier 2015, 18 régions académiques** (13 en métropole, 5 outre-mer) voient le jour à partir du 1er janvier 2016. Leur délimitation coïncide désormais avec celle des régions administratives ; les recteurs de région académique sont l'interlocuteur unique du **préfet de région** et du **conseil régional**.

Au sein de ces régions académiques, les **30 académies** demeurent la circonscription de référence de l'Éducation nationale, avec à leur tête un recteur d'académie. C'est l'un des adjoints du recteur, l'inspecteur d'académie - directeur académique des services de l'Éducation nationale (IA-DSDEN), qui le représente à l'**échelon départemental**.

Au niveau local, les EPLE ont pour interlocuteurs les autorités académiques. C'est selon des **règles uniformes**, fixées au niveau central, que s'organisent :

les concours de recrutement des **enseignants**, leur affectation, leur gestion de carrière ;

les **programmes** enseignés ;

l'évaluation des EPLE ;

les **dotations horaires** qui leur sont allouées ;

les **examens nationaux** du secondaire : diplôme national du brevet (DNB), baccalauréat...

Autant de compétences qui ne sauraient être déléguées : la décentralisation ne remet nullement en cause le **primat de l'État** en matière éducative. C'est donc à la périphérie de ce système centralisé et déconcentré qu'au fil des transferts de compétences s'est établi un partenariat entre l'Éducation nationale et les collectivités territoriales.

" Préambule de la Constitution de 1946 : "l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État." "

Ce sont donc **des acteurs de nature et de cultures très différentes**, tirant leur légitimité, d'une part, de l'État, et d'autre part du suffrage universel, qui sont amenés à nouer un partenariat de travail.

Dépense intérieure d'éducation : les principaux contributeurs

En 2020, selon les **données Insee** (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/5432499?sommaire=5435421>) sur la dépense intérieure d'éducation (DIE), l'**État** est le premier financeur de l'éducation en France (**58,8%**), suivi par les **collectivités** territoriales (**22,4%**).

Dans les premier et second degrés, ces dernières prennent en charge les dépenses de **personnels techniques** et la quasi-totalité des dépenses de **fonctionnement** et d'**investissement**. Pour ce faire, elles versent des dotations aux établissements.

En 2019 les **communes**, responsables des écoles maternelles et élémentaires, financent à elles seules **12,5%** de la dépense intérieure d'éducation. Quant aux **régions et départements**, en charge de **2800 lycées** et **5300 collèges**, leur part est respectivement de **7,1%** et **3,7%**.

L'impact des lois "Defferre" dans l'éducation (1982-1983)

De 1982 à 1986, les premières **lois de décentralisation** comportent notamment :

la loi du 2 mars **1982**, par laquelle départements et régions deviennent des "*collectivités de plein exercice*", dont l'exécutif est élu au suffrage universel ;

les lois des 7 janvier et 22 juillet **1983**, qui modifient la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Dans le domaine éducatif, la **réalisation emblématique** de la décentralisation est le transfert à chaque niveau de collectivité de compétences délimitées sur l'équipement scolaire :

les locaux de l'enseignement élémentaire et préélémentaire relèvent de la **commune** ;

les collèges des **départements** ;

les lycées, et certains établissements spécialisés, de la **région**.

Concrètement, au 1er janvier 1986 :

les **collectivités de rattachement** prennent en charge les dépenses d'équipement et de fonctionnement des **bâtiments du second degré**, ainsi que les dépenses de construction, de reconstruction, d'extension, ou liées à des grosses réparations ;

les dépenses de **fonctionnement pédagogique** sont en principe à la charge des collectivités de rattachement, à l'exception de certaines dépenses assumées par l'État (manuels scolaires, financement de projets d'action éducative...) ;

les **dépenses pédagogiques *stricto sensu*** (rémunération des enseignants, des personnels administratifs principalement) restent à la charge de l'État.

Ainsi, avec la décentralisation, les collectivités deviennent des **partenaires incontournables** dans la mise en œuvre des politiques décidées par l'État ; des structures de concertation sont créées. Les responsabilités des acteurs locaux ne feront que s'accroître dans les décennies suivantes.

Bâti scolaire : les principales compétences des collectivités

Les compétences des collectivités figurent notamment aux articles **L. 213-1 à L. 213-10** (départements) et **L. 214-1 à L. 214-19** (lycées) du code de l'éducation.

Les départements et les régions ont la **propriété des bâtiments scolaires** du second degré. À ce titre, ils sont notamment chargés :

de l'ensemble des **obligations revenant au propriétaire** des locaux : elles possèdent tous pouvoirs de gestion et assurent le renouvellement des biens mobiliers ;

de l'acquisition et de la maintenance des **infrastructures** et des **équipements**, dont les matériels informatiques ;

des **droits à loger** (logements de fonction, qui peuvent être attribués aux personnels d'État et de la collectivité territoriale).

Les exécutifs locaux établissent le **programme prévisionnel des établissements du second degré** ; ils en arrêtent la localisation, la capacité d'accueil, le secteur de recrutement en tenant compte des critères d'équilibre démographique, économique et social, et en veillant à la mixité sociale et le mode d'hébergement des élèves.

Acte II (2003-2004) : un rôle accru des collectivités dans l'éducation

L'**"acte II" de la décentralisation** vient transformer les institutions elles-mêmes. La **révision de la Constitution** du 28 mars 2003 modifie l'article 1er de la Constitution de 1958, désormais rédigé comme suit : *"La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale [...] Son organisation est décentralisée."*

Dans le domaine éducatif, le rôle des collectivités est étendu et approfondi.

Le constat que l'entretien des établissements scolaires est **une réussite** ne fait guère débat. Les collectivités y consacrent une **part substantielle de leurs budgets**, preuve de l'importance qu'elles accordent à cette mission. Du fait de ce bilan positif, elles souhaitent exercer des **responsabilités plus importantes**, en intervenant dans le champ des politiques éducatives elles-mêmes.

L'acte II entraîne une hausse notable des dépenses des collectivités pour l'éducation, en raison d'une mesure en particulier : le transfert des agents techniques du ministère de l'Éducation nationale, les techniciens, ouvriers et de service (dits "**TOS**").

Dans une **logique de prestation de services**, après celle de l'immobilier, les collectivités se voient confier la gestion des personnels qui mettent en œuvre, sur le terrain, les politiques qu'elles financent.

La double tutelle

Plus de **75000 agents** sont transférés, ce qui donne lieu, de 2006 à 2007, à une **hausse considérable des effectifs** : **+15%** pour les agents départementaux, **+126%** pour les régions.

Ce transfert massif a nécessité la création d'**un mode de gestion original**, dont l'usage se répandra par la suite dans le droit de la décentralisation : la double tutelle.

Immédiatement après la réforme, un **droit d'option** a permis aux agents de la fonction publique d'État (FPE) qui le souhaitaient d'intégrer la fonction publique territoriale (FPT) :

83% des TOS choisissent alors de basculer ainsi vers la **FPT**, où ils intègrent le cadre d'emploi des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (**ATTEE**) ;

les autres demeurent agents de la FPE, en détachement pour une durée illimitée.

La mise en œuvre de la double tutelle sur ces agents ne se fait pas sans heurts : il faut apprendre à travailler ensemble. Les modalités sont les suivantes :

autorité hiérarchique, la collectivité de rattachement gère le recrutement, l'affectation, la carrière et la rémunération des personnels ;

le chef d'établissement exerce l'**autorité fonctionnelle** sur ces agents : concrètement, c'est le gestionnaire de l'établissement qui organise leur travail.

À noter : les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (**ATSEM**), qui œuvrent dans les classes maternelles ou enfantines, relèvent eux de la double tutelle du maire et du directeur d'école.

Dans un rapport de 2010, **le Sénat dresse un bilan nuancé du transfert des TOS**. Évoquant "*un pari réussi, des perspectives financières tendues*", il souligne que, face à "*une véritable gageure*", les collectivités ont démontré leur "*savoir-faire*" et leur "*réactivité*." Il se préoccupe cependant d'"*un bilan financier sous-évalué*."

Les politiques éducatives dans les budgets locaux

Concrètement, **20 ans après l'acte II**, l'investissement financier des départements se traduit ainsi :

le département de **Seine-et-Marne** alloue 14% de son budget à l'éducation, en 2023 ;

l'Isère s'est engagée à rénover l'ensemble de ses 97 collèges d'ici la fin de la mandature, en 2028 ;

la **Vienne** consacre environ 16% de son budget 2023 à l'éducation (32 millions d'euros sur un total de 511) et, pour mettre aux normes les établissements, a établi un "Plan collèges" de 185 M€ pour la période 2015-2025.

En 2020, selon Régions de France, l'éducation représente "*16,6% des dépenses des régions, lesquelles gèrent plus de 2800 établissements accueillant 2,1 millions d'élèves et d'étudiants*." Preuve de leur investissement, nombre de régions financent l'acquisition des manuels scolaires des lycéens.

Comme la part des **collectivités** dans le financement de la DIE **s'accroît**, celle de **l'État**, en retour, **diminue** (- 1,2% de 1980 à 2018) en matière d'investissement et de fonctionnement des établissements.

Abonnez-vous à nos lettres d'information

Votre adresse électronique (ex. : nom@domaine.fr)

S'abonner

En renseignant votre adresse électronique, vous acceptez de recevoir nos actualités par courriel. Vous pouvez vous désinscrire à tout moment à l'aide des liens de désinscription ou en nous contactant.

Suivez nous
sur les réseaux sociaux

