

La décentralisation est au cœur des débats actuels sur l'organisation des politiques publiques en France. Au travers d'une révision constitutionnelle et de l'organisation d'assises régionales sur ce thème, un vaste mouvement de refonte des compétences entre l'Etat et les collectivités locales se dessine avec, à terme, des bouleversements significatifs dans la manière de conduire les projets sur les territoires.

Sans aucun doute, les champs dans lesquels les Francas agissent seront également transformés par une montée en puissance des initiatives des pouvoirs locaux. Plus largement, les Francas en tant que mouvement d'éducation populaire sont amenés à préparer les militants et les citoyens à vivre les nouveaux cadres de l'action publique qui vont se mettre en place.

Ce dossier – ressources est un premier outil mis à disposition de la délégation afin d'appréhender les enjeux que pose la réforme de la décentralisation et de fournir quelques pistes d'actions dans le processus en cours. Il est composé de cinq parties :

- 1) Une présentation générale de la décentralisation
- 2) Un point sur les réformes proposées et une revue de presse
- 3) Les Francas et l'organisation locale des politiques éducatives
- 4) Quelques moyens d'actions dans les débats en cours
- 5) Les compétences des collectivités publiques, revue de presse « décentralisation et éducation »

Sommaire

Première partie : la décentralisation en question

- La petite histoire de la décentralisation à la française p 3
- La décentralisation moderne p 4
- Les réformes récentes p 4

Deuxième partie : les réformes en cours

- 4 chantiers sont prévus p 6
- Revue de presse p 7

Troisième partie : les Francas et l'organisation locale des politiques éducatives

- Les 30 propositions pour une politique de l'enfance (extraits) p 18
- Réussir (extraits) : quelques éclairages p 21
- Camaraderie (n° 258) : quels territoires pour demain ? p 24

Quatrième partie : quelques moyens d'action dans les débats en cours

- Des moyens d'action p 27
- Le calendrier des Assises des libertés locales p 28

Cinquième partie : décentralisation et éducation : les compétences des collectivités locales, revue de presse

- Les compétences : tableaux dans les domaines de l'enseignement, la famille, les temps libres p 30
- Revue de presse : décentralisation et éducation p 34

Première partie

La décentralisation en question

Le thème de la décentralisation est à l'honneur ces dernières semaines avec les nombreuses annonces du gouvernement sur le droit à l'expérimentation, le renforcement de la place des régions, les finances locales et le référendum local.

Pour autant, cela fait déjà quelques années que des propositions de modernisation de l'organisation institutionnelle de la France sont ébauchées (le fameux Acte II de la décentralisation). Un rapport a même été remis en automne 2000 par Pierre Mauroy dont le gouvernement avait justement mis en place les lois de 1982/1983.

1. La petite histoire de la décentralisation à la française

Quelques rappels :

Le terme de décentralisation est relativement bien compris aujourd'hui, 20 ans après les premières véritables grandes lois en la matière. Cependant, il est parfois confondu, ou du moins entremêlé avec d'autres notions qui, si elles ne sont pas forcément sans rapport, ne forment pas un bloc indissociable.

- Décentralisation et déconcentration : la décentralisation confie des pouvoirs sans contrôle hiérarchique à des autorités indépendantes (les collectivités locales) alors que la déconcentration confie l'application de compétences centrales par des services locaux (les préfetures) soumis au contrôle hiérarchique du centre. En somme, la déconcentration ne modifie pas l'origine du pouvoir, mais seulement le cadre de son application. Ce qui est exact en revanche, c'est que la déconcentration des pouvoirs de l'Etat accompagne souvent la décentralisation : ceci permet à l'Etat d'exercer ses compétences dans un cadre semblable à ceux des collectivités locales.

- Décentralisation et fédéralisme : ces deux notions n'ont, malgré leur apparente proximité, pas grand chose en commun. En effet, dans un état fédéral (Allemagne, Etats-Unis par exemple), chaque état fédéré exerce des compétences garanties par la constitution, ne laissant à l'état fédéral (l'état « central ») que des compétences d'attribution. Ainsi, la norme, ce sont les états fédérés, l'exception, c'est l'état fédéral. De plus, chaque état fédéré participe de manière égalitaire au fonctionnement de l'état fédéral, à travers une assemblée qui réunit des représentants de chaque état fédéré : le sénat américain (composé de 2 représentants par état fédéré quel que soit sa taille), le Bundesrat allemand (le nombre de représentants de chaque état fédéré est en rapport avec sa population). Si l'on devait faire des comparaisons, l'intercommunalité française (communauté d'agglomération notamment) reprend de nombreux traits du fédéralisme.

- Décentralisation et délocalisation : la délocalisation (des administrations surtout) consiste à déplacer des services de l'Etat en province (des services ministériels, des centres de recherche, etc.). Par conséquent, la délocalisation ne concerne que l'implantation géographique de services alors que la décentralisation concerne les compétences. Ces deux notions n'ont donc rien à voir.

Un peu d'histoire :

La France est un pays centralisé depuis que le Roi de France a vaincu la féodalité, mettons à partir de la fin du XVIème siècle. Le pouvoir monarchique devient de plus en plus absolu, sans pour autant se doter d'outils administratifs aussi centralisateurs que ses successeurs. Ensuite en effet, la révolution et Bonaparte renforcent outrageusement ce centralisme en supprimant les parlements régionaux, en créant les départements et les Préfets : l'organisation de l'Etat se rationalise, afin de couvrir le territoire de manière uniforme. Suit alors un siècle et demi de petites avancées en faveur des autorités locales (élection des conseils généraux et municipaux vers 1830) mais sans grande ampleur. Il faut attendre l'après guerre pour que la décentralisation s'impose dans les faits, puis dans le droit.

Dès la constitution de 1946, l'autonomie locale est affichée (mais l'article 87 de la constitution de la IVème République ne fut jamais appliqué), puis le référendum de 1969 sur les régions faillit aboutir. Les

gouvernements qui vont suivre (Chaban-Delmas avec Pompidou puis Giscard d'Estaing à la présidence) ont développé une approche favorable à la décentralisation mais, sans doute trop focalisés sur la réforme d'un état impotent, ils n'ont jamais franchi le pas. Un rapport de M. Guichard commandé par Giscard d'Estaing compara la situation de l'Etat à des bovins paralysés par l'excès de nourriture ; « l'Etat gonflé ». Les esprits étaient mûrs pour les lois de 1982 et 1983.

2. La décentralisation moderne

C'est la loi du 2 mars 1982 qui fonde la décentralisation moderne. Elle fut complétée rapidement par de nombreux textes. On peut décrire la réforme en 5 points :

- Création de la Région en tant que collectivité territoriale : l'élection des assemblées régionales finira de mettre en place ce niveau décentralisé.
- Accroissement du pouvoir des présidents des différents conseils locaux (surtout maires et présidents de conseils généraux).
- Suppression des tutelles de l'Etat, et notamment du Préfet (remplacé par un contrôle juridictionnel à posteriori) : il s'agit de l'élément majeur de la décentralisation. Celle-ci n'existerait pas si l'Etat conservait le pouvoir d'interdire de son seul fait l'exercice de compétences par les collectivités. Désormais, le Préfet ne peut que demander aux tribunaux administratifs d'annuler certains actes qui lui semblent illégaux.
- Transfert de compétences par la définition de « blocs de compétences » : on sait cependant que les collectivités locales sont allées bien au delà de ces blocs de compétences pour intervenir dans quasiment tous les domaines qui touchent la vie locale.
- Globalisation des concours de l'Etat (DGE, DGC, DGF) : cette disposition est le complément de la suppression des tutelles de l'Etat. Tant que ce dernier conditionnait sa participation financière à son approbation des projets locaux, la décentralisation n'était qu'une mascarade car l'Etat était alors en position de force pour orienter les politiques locales. Désormais, ses concours financiers sont globalisés, forfaitaires en quelque sorte : les collectivités locales sont libres de les utiliser comme elles le souhaitent.

3. Les réformes récentes

Depuis la grande réforme de 1982, la décentralisation n'a pas été modifiée significativement. En revanche, le législateur s'est penché sur la coopération intercommunale, avec de nombreux textes qui ne facilitent pas la compréhension du système. Pour ne parler que d'aujourd'hui, la loi Chevènement de 1999 simplifie l'intercommunalité en la regroupant en trois structures principales : communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine. En 2002, $\frac{3}{4}$ des français habitent au sein d'une de ces trois structures intercommunales.

Le gouvernement Jospin est à l'origine de plusieurs textes importants qui touchent la vie locale : la loi Voynet de 1999 qui relance la politique des Pays, la loi Chevènement, la loi Gayssot de 2000 (loi SRU) qui organise l'aménagement spatial des agglomérations, et la loi relative à la démocratie de proximité de 2002 qui conduit à la création de conseils de quartiers dans les grandes villes.

Ces textes ne concernent pas la décentralisation, dans le sens où ils ne modifient pas les compétences entre l'Etat et les collectivités locales, mais se bornent à réformer les outils et les lieux qui confectionnent les politiques publiques. Les projets du nouveau gouvernement constituent donc une certaine rupture.

Deuxième partie

Les réformes en cours

Le gouvernement Raffarin entend modifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités, surtout au bénéfice de la Région. De plus, il introduirait une petite révolution dans l'organisation institutionnelle française en permettant l'octroi de compétences « à la carte » pour les conseils régionaux.

Depuis l'été, les éléments de réforme se précisent et la consultation lancée par le Premier Ministre auprès de toutes les régions débouchera sur une réforme de la constitution pour y intégrer cette nouvelle donne de la décentralisation.

Quatre grands chantiers sont prévus :

- 1) L'inscription de la Région dans la constitution : l'article 72 de la Constitution ne cite en effet comme « collectivités territoriales » de la république que les communes, les départements et les TOM. Les autres sont créées par la loi. L'inscription de la Région dans la constitution remettrait le droit avec la réalité et conférerait à cette collectivité une assise plus solide.
- 2) Le droit à l'expérimentation : c'est évidemment le point central de la réforme. Il signifie que l'Etat permettrait aux régions d'exercer certaines de ses compétences durant une période d'essai, celles-ci pouvant même déroger à la loi durant cette période d'essai. Si celui-ci est concluant, les compétences ainsi transmises pourraient l'être définitivement. Durant toute la période d'essai, l'Etat peut reprendre les compétences en question. De plus, chaque région pourra décider de quelles compétences elle souhaite se doter : il n'y aura donc pas d'uniformité juridique (à noter que dans les faits déjà, les régions exercent des compétences très différentes !). A noter que, à priori, ce droit à l'expérimentation ne serait pas reconnu aux autres collectivités territoriales.
- 3) La garantie des ressources financières des collectivités locales : les collectivités locales ont deux sources principales de financement, l'impôt local (taxes foncières, taxe d'habitation, taxe professionnelle) et les dotations de l'Etat (notamment la DGF – Dotation Globale de Fonctionnement). Or, la part de ces dernières a tendance à augmenter, freinant l'autonomie locale. Concrètement, on peut penser que cette réforme interdirait à l'Etat de supprimer une ressource des collectivités (exemple de la vignette automobile) même en contrepartie de dotations. A plus long terme, on peut imaginer que cela signifie surtout que les impositions directes (sur le revenu, impôts locaux, redevances) seront établies au profit des collectivités, et que les impositions indirectes (on pense à la TVA) resteront l'exclusivité de l'Etat.
- 4) Le droit au référendum local : serpent de mer de la décentralisation, le référendum local est actuellement très encadré et son utilisation fort limitée. Prévu par l'art. L.2142-1 du CGCT (Code Général des Collectivités Territoriales), il permet au conseil municipal de consulter les électeurs "sur les décisions que les autorités municipales sont appelées à prendre pour régler les affaires de la compétence de la commune". Dans la réalité, les maires ne l'utilisent justement que pour contester des décisions qui ne relèvent pas de la compétence communale ! Pour l'instant, il y a assez peu de précisions quant aux modalités d'exercice de ce nouveau référendum local, sans doute élargi à toutes les collectivités.

Pour revenir sur le droit à l'expérimentation, Monsieur Raffarin a précisé que les premiers domaines concernés pourraient être la santé, l'éducation et les transports. De plus, la gestion des fonds européens, jusqu'ici aux mains de l'Etat, pourrait revenir entièrement aux régions : l'Alsace s'est portée la première candidate à ce transfert, pour une somme de 110 millions d'euros sur la période 2000 – 2006. Dans ce domaine, l'exemple alsacien sera très certainement suivi par d'autres régions, tant celles-ci se plaignent de la gestion étatique.

La Région Languedoc – Roussillon, autre région enthousiaste, a d'ores et déjà indiqué qu'elle se verrait bien confier l'intégralité de la formation professionnelle, la construction des bâtiments universitaires et hospitaliers et, bien entendu, la gestion des fonds européens.

Enfin, dans le domaine de l'éducation, la rentrée scolaire a permis à Luc Ferry d'annoncer que la décentralisation concernerait également les compétences liées à l'enseignement avec « pour limite, le recrutement des enseignants et les diplômés, qui resteront du ressort de l'Etat ». La région Rhône-Alpes s'est portée candidate à l'ensemble du « bloc éducatif ».

Les projets du gouvernement placent donc la région au centre de la décentralisation, et confirment la place qu'elle occupe dans les faits. De plus, la région est l'échelon par lequel les politiques européennes transitent en matière de développement et d'aménagement du territoire. Cette nouvelle perspective entraîne une mobilisation des départements qui se sentent menacés, coincés entre ces régions puissantes et les agglomérations. Ainsi, les conseils généraux demandent également un droit à l'expérimentation dans les domaines des équipements routiers et de l'éducation.

En conclusion, il faut noter que la compétence en matière de décentralisation a été éclatée en plusieurs ministères : Jean-Paul Delevoye (Fonction publique, réforme de l'Etat, aménagement du territoire), Patrick Devedjian (Libertés locales) rattaché au ministère de l'intérieur (donc avec autorité sur les Préfets). Sans compter que, dans ces dossiers à fort enjeux financiers, le ministre des finances est peut être celui qui a le plus de pouvoir !

La courte revue de presse ci-après récapitule les différentes étapes de la réforme en cours, qui s'est concrétisée par l'adoption en conseil des ministres du projet de loi constitutionnelle sur la décentralisation :

- Le Monde, du 16 octobre 2002 : Décentralisation, un texte retouché mais resté intact sur l'essentiel
- Site internet LEGIFRANCE, du 28 octobre 2002 : projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République
- Le Monde, du 4 octobre 2002 : la France girondine
- Le Monde, du 4 octobre 2002 : Guy Carcassonne, constitutionnaliste : "Le principe d'unité n'implique plus l'uniformité"
- Libération, du 16 octobre 2002 : ce que la loi va changer dans les collectivités locales : 4 chantiers de «proximité»

Décentralisation : un texte retouché mais resté intact sur l'essentiel

Le projet de loi constitutionnelle sur la décentralisation a été entériné mercredi matin 16 octobre en conseil des ministres. Auparavant, la copie avait été retouchée pour tenir partiellement compte des recommandations du Conseil d'Etat, mais les dispositions essentielles ont été maintenues. "On a tenu compte de certaines améliorations de forme et de droit proposées par le Conseil d'Etat", a déclaré, mardi, le premier ministre, Jean-Pierre Raffarin. Mais "l'ensemble de l'économie du texte est maintenu".

Ce projet introduit dans la Constitution l'idée que l'organisation de la République est "décentralisée", ainsi que le principe de subsidiarité, dit-on de source gouvernementale. Dans un avis rendu la semaine dernière, le Conseil d'Etat avait demandé la suppression de ces deux dispositions.

Il avait aussi émis une réserve sur les articles concernant l'autonomie financière des collectivités locales et la saisine prioritaire du Sénat pour les projets de loi les concernant. Malgré cet avis négatif, l'alinéa selon lequel "les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités territoriales représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources" est maintenu. Le gouvernement a seulement consenti à ajouter : "La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre." Les ressources fiscales des collectivités locales représentent actuellement un tiers des ressources totales des régions et un peu plus de 40 % de celles des départements et communes, le reste provenant pour l'essentiel de l'Etat.

Or l'adjectif "déterminant" signifie "au moins 50 %", souligne-t-on de source gouvernementale : "Le Conseil d'Etat craignait que l'on inscrive dans la Constitution quelque chose de trop contraignant, qui nous obligerait à faire en six mois une réforme fiscale que personne n'a réussi à faire en vingt ans." L'article 3, selon lequel les projets de loi sur les ressources, les compétences et le fonctionnement des collectivités locales "sont soumis en premier lieu au Sénat", est lui maintenu tel quel, comme l'article 2 affirmant que "la loi et le règlement peuvent comporter des dispositions à caractère expérimental" - également épinglé par le Conseil.

"Nous voulons un texte audacieux"

En revanche, l'alinéa de l'article 5 autorisant l'organisation de référendums d'initiative locale a été réécrit pour tenir compte de réserves juridiques soulevées par le Conseil. Il prévoit toujours que les collectivités territoriales pourront soumettre des décisions relevant de leurs compétences à leurs électeurs "par la voie du référendum", mais précise, notamment, "dans les conditions prévues par la loi organique." D'autres dispositions du texte sont aussi l'objet de modifications mineures.

Ce projet de loi est la clef de voûte d'une réforme de la décentralisation dont Jean-Pierre Raffarin veut faire son grand œuvre. Il avait assuré, vendredi, que l'avis du Conseil d'Etat n'affectait en rien "l'audace réformatrice du gouvernement. (...) Sur ce qui est fondamental, nous ne changerons pas notre orientation. Nous voulons vraiment un texte qui soit audacieux", avait ajouté le premier ministre.

Critiqué par la gauche, ce texte a reçu, sans surprise, mardi matin, le soutien des présidents de l'Association des maires de France, Daniel Hoeffel, de l'Assemblée des départements de France, Jean Puech, et de l'Association des régions de France, Gérard Longuet, tous trois sénateurs UMP. "Le projet du gouvernement comporte un certain nombre de principes que nous approuvons totalement", a déclaré Daniel Hoeffel après un entretien avec le premier ministre. Il a cependant laissé entendre que Sénat et Assemblée pourraient apporter leur propre pierre. "J'ai le sentiment que le premier ministre est accessible à tout ce qui pourra se dégager de constructif des débats parlementaires", a-t-il dit.

Gérard Longuet a assuré que cette réforme ne se traduirait pas par plus d'impôts, comme affirme le craindre l'opposition. "L'objectif, c'est d'avoir un jeu à somme nulle, c'est-à-dire que ce que les uns dépensent, les autres ne le dépensent plus, ce que les uns prélèvent, les autres ne le prélèvent plus", a-t-il déclaré. "Dans un premier temps, c'est un jeu à somme nulle, c'est-à-dire que la décentralisation ne coûte pas un centime de plus au contribuable. Dans un deuxième temps, on essaiera de faire des gains de productivité", a-t-il ajouté.

Jean-Pierre Raffarin s'est donné 150 jours pour lancer la refonte de la décentralisation, entre l'examen du projet de loi constitutionnelle par le conseil des ministres et la présentation en mars d'une loi organique sur, notamment, le droit à l'expérimentation, les transferts de compétences, le financement.

Le texte sera examiné par le Sénat le 29 octobre, puis par l'Assemblée nationale au cours de la seconde quinzaine de novembre. L'élaboration de la loi organique sera notamment préparée par des Assises des libertés locales qui commencent vendredi à Nantes et se poursuivront jusqu'au début de 2003.

Projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République

■ Article 1^{er}

L'article 1^{er} de la Constitution est complété par la phrase suivante : « Son organisation est décentralisée. »

■ Article 2

Il est inséré au titre V de la Constitution un article 37-1 ainsi rédigé :

« Art. 37-1. - La loi et le règlement peuvent comporter des dispositions à caractère expérimental. »

■ Article 3

Le second alinéa de l'article 39 de la Constitution est complété par la phrase suivante :

« Les projets de loi ayant pour principal objet la libre administration des collectivités locales, leurs compétences ou leurs ressources sont soumis en premier lieu au Sénat. »

■ Article 4

L'article 72 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 72. - Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre catégorie de collectivité territoriale est créée par la loi. La loi peut également créer une collectivité à statut particulier, en lieu et place de celles mentionnées au présent alinéa.

« Les collectivités territoriales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à l'échelle de leur ressort.

« Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus. Pour l'exercice de leurs compétences, elles disposent, dans les mêmes conditions, d'un pouvoir réglementaire.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

« Lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut confier à l'une d'entre elles le pouvoir de fixer les modalités de leur action commune.

« Dans le ressort des collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

■ Article 5

Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 72-1 ainsi rédigé :

« Art. 72-1. - La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, obtenir l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.

« Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs inscrits dans le ressort de cette collectivité.

« Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans le ressort des collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi. »

■ Article 6

Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 72-2 ainsi rédigé :

« Art. 72-2. - La libre administration des collectivités territoriales est garantie par des ressources dont celles-ci peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toute nature. La loi peut les autoriser à en fixer le taux et l'assiette, dans les limites qu'elle détermine.

« Les recettes fiscales, les autres ressources propres des collectivités et les dotations qu'elles reçoivent d'autres collectivités territoriales représentent une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

« Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

« La loi met en œuvre des dispositifs pouvant faire appel à la péréquation en vue de corriger les inégalités de ressources entre les collectivités territoriales. »

■ Article 7

Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 72-3 ainsi rédigé :

« Art. 72-3. - La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

« Aucun passage de tout ou partie de ces collectivités de l'un à l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74 ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité intéressée, convoqués par le Président de la République sur proposition du Gouvernement, ait été préalablement recueilli. En ce cas, le changement de régime est décidé par une loi organique.

« La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises. »

■ Article 8

L'article 73 de la Constitution est ainsi rédigé :

« Art. 73. - Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit, sous réserve d'adaptations tenant à leurs caractéristiques et contraintes particulières.

« Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent, sous les réserves prévues au quatrième alinéa de l'article 74, être habilitées à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, y compris dans certaines matières relevant du domaine de la loi.

« Les habilitations prévues aux alinéas précédents sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

« La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au deuxième alinéa de l'article 72-3, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. »

■ Article 9

L'article 74 est ainsi rédigé :

« Art. 74. - Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut particulier qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

« Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

« - les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;

« - les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles qu'elle exerce à la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° du relative à l'organisation décentralisée de la République, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes ainsi que le droit électoral ;

« - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;

« - les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la

ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

« La loi organique détermine également, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

« - s'exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;

« - l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

« - des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier.

« - l'Etat peut associer les collectivités à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

« Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. »

■ Article 10

Il est inséré au titre XII de la Constitution un article 74-1 ainsi rédigé :

« Art. 74-1. - Dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ainsi que par le titre XIII et pour les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, le Gouvernement peut, après avis de l'assemblée délibérante de ces collectivités, étendre par ordonnance, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sauf si elles en disposent autrement.

« Les règles du deuxième alinéa de l'article 38 sont applicables. Toutefois, les ordonnances deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement dans les six mois suivant leur publication. »

■ Article 11

I. - Au premier alinéa de l'article 7 de la Constitution, les mots : « le deuxième dimanche suivant » sont remplacés par les mots : « dans les deux semaines qui suivent ».

II. - Au troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution, les mots : « les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer » sont remplacés par les mots : « les représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ».

III. - A l'article 60 de la Constitution, après les mots : « des opérations de référendum » sont ajoutés les mots : « prévues aux articles 11 et 89. »

L'éditorial du Monde

La France girondine

C'EST UNE RÉVOLUTION institutionnelle de grande ampleur que s'apprête à soumettre au Parlement le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin : pour la première fois dans l'histoire de la République, la Constitution va proclamer en effet, si le texte est adopté, que l'organisation de la France est " décentralisée ". Le rejet de la tradition jacobine, consacrée par la Révolution française au détriment du girondisme et maintenue depuis lors, est affirmé avec force : il sera désormais solennellement consigné dans la Loi fondamentale de la République.

Ce n'est certes pas une surprise. Jacques Chirac s'y était en effet engagé au cours de sa campagne, et Jean-Pierre Raffarin en a fait l'un des axes principaux de son action. Dans sa déclaration de politique générale, le 3 juillet, le premier ministre a rappelé avec insistance sa volonté de développer la démocratie locale et souligné que la décentralisation serait aussi " un formidable levier pour enfin réformer l'Etat ". Nous y voilà : le projet qui sera présenté au conseil des ministres le 16 octobre avant d'être examiné au Sénat le 29, puis à l'Assemblée nationale, donne forme à cet engagement.

Jean-Pierre Raffarin a reconnu, au cours de son entretien télévisé du 26 septembre, que la gauche avait donné l'impulsion il y a vingt ans en faisant voter les premières lois de décentralisation. La droite va plus loin. Et elle veut " aller vite ", comme l'a dit le premier ministre, parce qu'aujourd'hui " la République est bloquée " et qu'il faut la rendre " efficace ". Un meilleur partage des responsabilités, qui encourage les initiatives, devrait contribuer, selon lui, à débloquent l'Etat. Certes, la République demeurera " indivisible ", comme l'assure l'article premier de la Constitution. M. Raffarin l'a également rappelé il y a une semaine : " Nous ne sommes pas dans un Etat fédéral." Aussi bien les " expérimentations " qui seront mises en place devront-elles ensuite, si elles donnent satisfaction, être étendues à l'ensemble du pays. Mais les collectivités territoriales disposeront d'un pouvoir accru, en particulier les régions, qui seront enfin reconnues par la Constitution au même titre que les communes et les départements.

Reste à voir quelle sera l'étendue de ce nouveau pouvoir. Une fois le principe de la décentralisation clairement posé, c'est du contenu des transferts de compétences que dépendra la portée de la réforme. Qu'en penseront, par exemple, les nationalistes corses, dont les revendications ne sont pas étrangères à cette relance de la décentralisation ? Le texte de M. Raffarin s'inscrit assurément dans la continuité du processus de Matignon, notamment lorsqu'il évoque la possibilité de créer des collectivités à statut particulier. Mais il faudra en préciser la nature. De même, les transferts de ressources qui accompagneront, selon la promesse de M. Raffarin, les transferts de compétences devront être définis.

Le mouvement est lancé : il appartiendra au gouvernement de veiller à ce qu'il aille à son terme.

Guy Carcassonne, constitutionnaliste : "Le principe d'unité n'implique plus l'uniformité"

Les modifications apportées changent-elles le caractère de la Vème république ?

Elles n'en changent pas l'esprit. On a pu faire vingt ans de décentralisation sans toucher à une virgule de la Constitution. Aujourd'hui, cependant, on a atteint la limite de l'exercice et une révision constitutionnelle s'impose pour avancer.

Si le principe d'unité repose toujours sur celui d'égalité, il n'implique plus désormais l'uniformité. Et ce de deux façons. La première, la plus importante à mes yeux, est la possibilité ouverte que plusieurs collectivités s'associent. Demain, de manière non pas expérimentale mais pérenne, les départements d'Alsace par exemple pourront se fondre dans la région sans que tous les départements doivent faire de même.

Par ailleurs, le droit à l'expérimentation ouvre la possibilité de faire des législations expérimentales qui ne soient pas les mêmes pour tous, à tout moment. Je regrette cependant que l'expérience doive déboucher sur l'uniformité. Il vaudrait mieux dire que la loi et le règlement comportent des "dispositions dérogatoires", plutôt que des "dispositions à caractère expérimental". Car le caractère expérimental signifie qu'à la fin de l'expérience, on revient à l'uniformité, soit pour imposer à tout le monde le retour au statu quo ante, soit pour imposer à tout le monde l'expérience jugée réussie. Cela est regrettable. Pourquoi certaines collectivités n'exerceraient-elles pas, de manière pérenne, telle compétence que d'autres ne tiennent pas particulièrement à exercer ?

Ce texte ne conduit-il pas plus à une déconcentration qu'à une véritable décentralisation ?

A partir du moment où des compétences sont transférées aux collectivités locales, il s'agit bien de décentralisation. La difficulté va, cependant, être de faire coexister la fin de l'uniformité avec le principe d'égalité. Jusqu'à présent, l'uniformité était une exigence constitutionnelle. L'égalité est aussi un principe constitutionnel mais sa réalité est avant tout une question de volonté politique. Selon que les gouvernements et leur majorité veulent accroître ou diminuer la part de la péréquation, l'égalité est plus ou moins assurée.

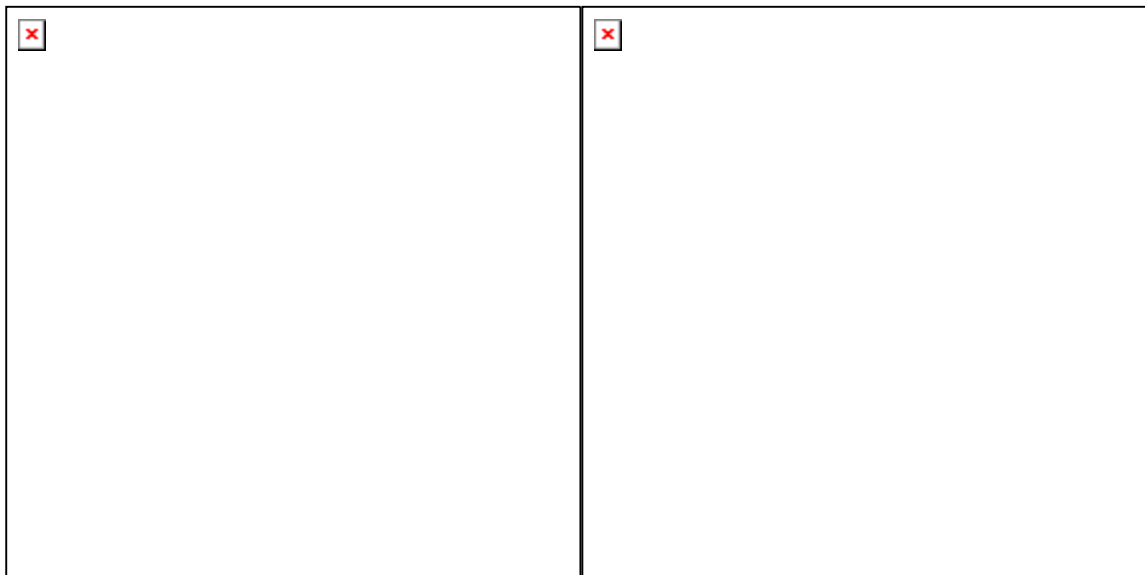
Il reste que des dispositions vont mettre le Conseil constitutionnel dans une position inconfortable. C'est lui, notamment, qui va devoir apprécier la péréquation. Inscrire dans la Constitution que la correction des inégalités doit se faire par des mécanismes de péréquation est une invitation à saisir le Conseil constitutionnel constamment. Il aurait mieux valu inscrire un principe de solidarité entre les collectivités locales. Cela aurait laissé le législateur à peu près souverain pour traduire ce principe et le Conseil constitutionnel n'intervenir qu'en cas d'erreur manifeste.

L'autonomie financière des collectivités est-elle assurée ?

Cet article renforce une mise en garde faite en 2001 par le Conseil constitutionnel : à force de restreindre les ressources des collectivités, la loi va finir par porter atteinte au principe de libre administration. Ce principe devenant constitutionnel, le contrôle du Conseil pourra s'exercer dans des conditions plus rigoureuses. Il faudra déterminer à partir de quand la part des ressources propres issues de l'impôt cessera d'être déterminante. Mais il ne me paraît pas indispensable de parler de ressources "prépondérantes". Cela signifierait que, quelle que soit la situation d'une collectivité, toutes devraient avoir plus de 50 % de leurs ressources propres issues de l'impôt. Il suffit que l'on dise, au cours des travaux parlementaires, que la part déterminante ne peut descendre en dessous d'un certain niveau. Lorsqu'il y aura interprétation par la suite, on pourra toujours s'appuyer sur ces travaux.

Ce que la loi va changer dans les collectivités locales .

Quatre chantiers de «proximité»



«Rapprocher les citoyens des lieux de décision.» Pour y parvenir, le Premier ministre veut introduire un peu de souplesse dans la gestion des régions et des départements. D'où la création, dans la Constitution, d'un «droit à l'expérimentation». Une région pourra, par exemple, exercer une compétence particulière pendant cinq ans, avant que celle-ci soit éventuellement attribuée à l'ensemble des 26 régions. De nombreux conseils régionaux ont déjà fait acte de candidature sur des sujets aussi divers que le tourisme (Bourgogne), la formation professionnelle (Rhône-Alpes) ou la gestion de l'eau (Bretagne). Il y aurait un risque de voir naître «une France à 26 vitesses», disent les présidents de région de gauche, qui refusent de créer «une concurrence entre les territoires». Raffarin justifie, lui, sa démarche en assurant qu'elle conduira à de meilleurs services publics pour la «France d'en bas». Présentation de ce que la réforme Raffarin pourrait changer dans la vie des Français.

La démocratie directe

Emblème de la fameuse «proximité» exaltée par Raffarin, le référendum local va faire son entrée dans la Constitution. De la commune à la région, chaque collectivité pourra organiser une consultation des habitants sur des problèmes d'ordre local. Le Conseil d'Etat a émis des doutes sur la légitimité d'un tel référendum, mais le gouvernement y tient. Les citoyens se verront également reconnaître un «droit de pétition» encore bien flou. Un certain nombre d'électeurs pourraient obtenir l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour d'une assemblée locale (conseil municipal, général ou régional). Encore faudra-t-il fixer un seuil minimal de signatures et encadrer une procédure qui pourrait submerger les élus locaux sous une masse de revendications plus ou moins «populistes». Par ailleurs, le Parlement, et non plus le chef de l'Etat, comme le prévoyait la version initiale du texte, pourra organiser un référendum local consultatif sur les territoires «à statut particulier». Si la Corse décidait de fondre ses deux départements en une collectivité unique, le législateur pourrait ainsi décider de consulter les électeurs de l'île sur ce sujet. D'autres régions sont concernées, notamment l'Alsace, qui pourrait aussi fusionner ses deux départements (lire page 4).

Le logement

Pour les HLM, l'objectif est de mieux coller aux attentes des habitants dans les grands bassins de vie. Et, pour y parvenir, de développer une culture du contrat entre l'Etat et les régions. Celles-ci commenceraient par établir un inventaire des besoins sur leur territoire. L'Etat se contenterait alors de leur transférer une

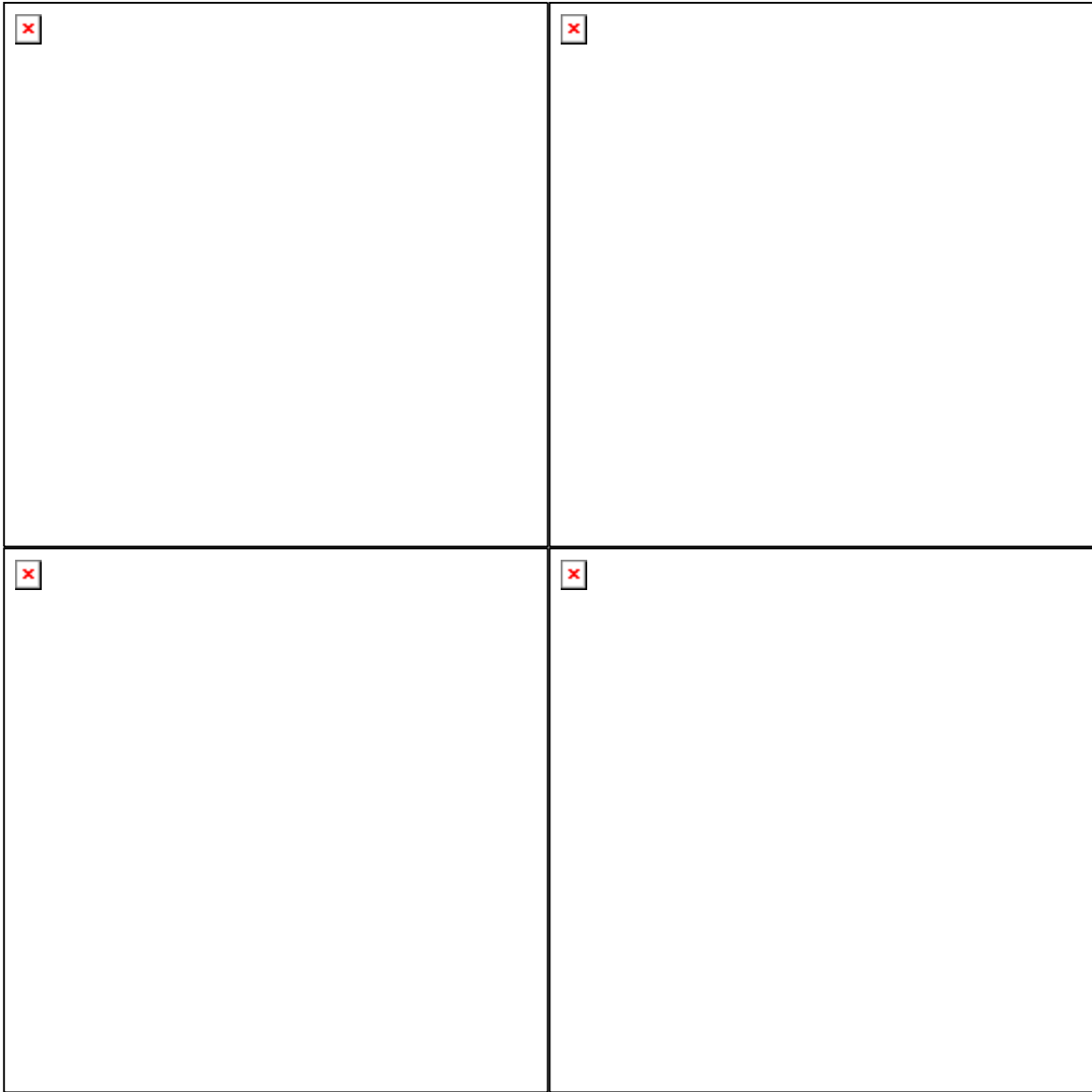
enveloppe globale de financement, à charge pour les régions de l'utiliser soit pour réhabiliter des cités HLM, soit pour lancer des nouvelles constructions. Mais ce sont les communautés d'agglomération qui auraient ensuite la responsabilité de la réalisation concrète. Dans les zones rurales, ce rôle reviendrait aux départements. Une petite révolution de plus pour chambouler un domaine sur lequel l'Etat conserve jusqu'à présent la haute main

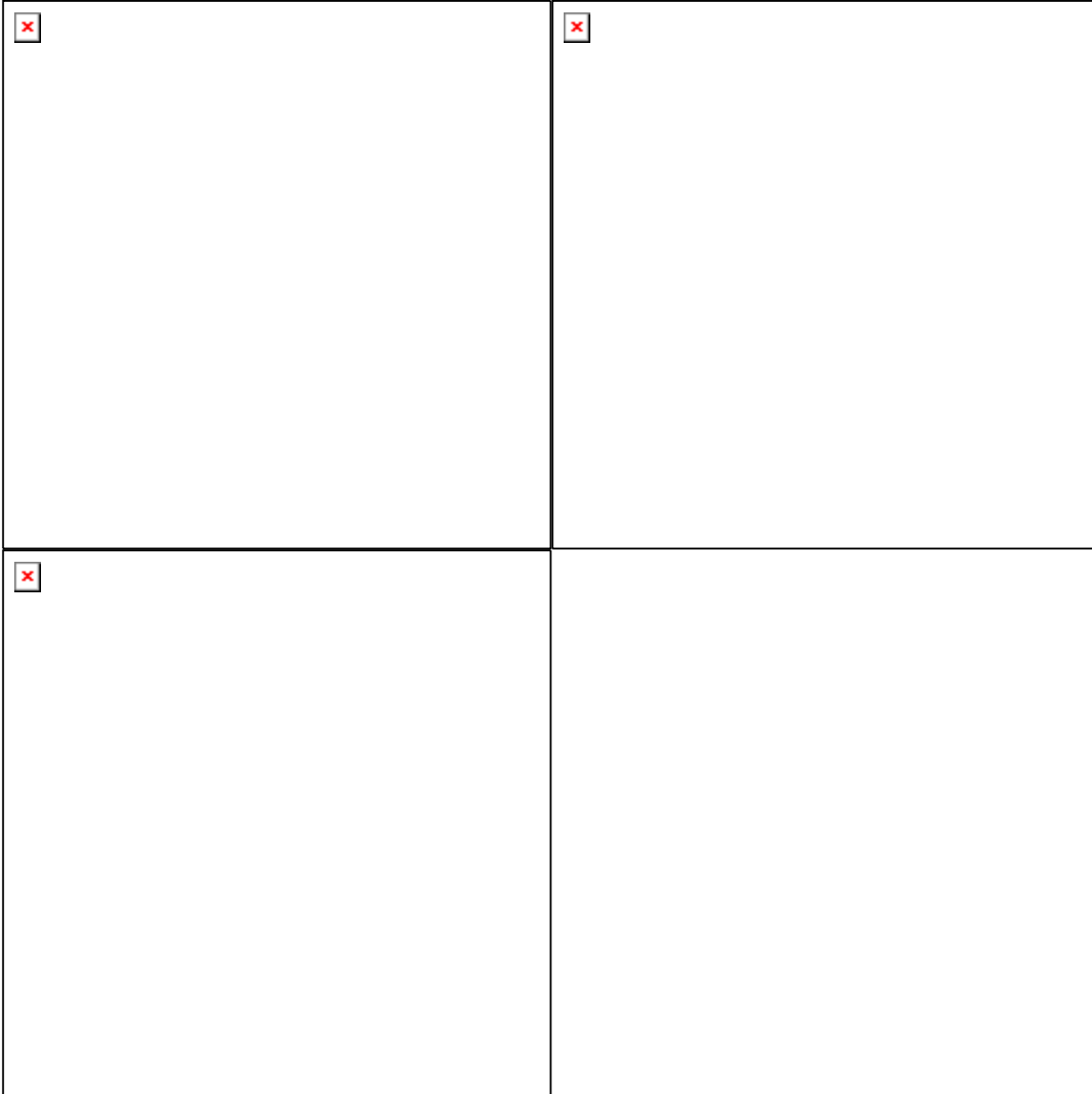
L'éducation

Depuis 1986, la construction et la rénovation des lycées ont été confiées aux régions, et les collèges aux départements. Quinze ans après, le résultat semble être à la hauteur des attentes des usagers. D'où les appétits des régions dans le domaine de l'enseignement. Luc Ferry, ministre de l'Education, a déjà évoqué un possible transfert aux collectivités du personnel administratif des lycées et collèges, voire des effectifs de surveillants. L'Ile-de-France, qui gère plus de 400 lycées, est partante. Mais les syndicats de l'Education nationale s'inquiètent de cet éclatement de la fonction publique. D'où la grève massive et unitaire prévue demain pour protester contre la décentralisation et les suppressions de poste. Le bâti des universités pourrait aussi passer sous la coupe des régions, qui, plus largement, réclament la haute main sur l'ensemble de la formation professionnelle. *«Les présidents de région ont les dents qui rayent le parquet, avec des réclamations de pouvoirs supplémentaires exorbitantes»*, estime Yassir Fichtali, président de l'Unef, le principal syndicat étudiant.

Les transports

C'est l'une des grandes revendications de la région Ile-de-France (11,5 millions d'habitants). Jean-Paul Huchon, président (PS) du conseil régional, réclame la présidence du Syndicat des transports d'Ile de France (Stif), qui gère le métro, le RER et les trains de banlieue. Le Stif est actuellement présidé par le préfet de région. *«Il n'y a aucune raison pour que l'Etat continue d'avoir la mainmise sur les transports franciliens, s'emporte Huchon. La région serait plus efficace, et surtout plus légitime, car elle est élue au suffrage universel. Et, s'il y a des grèves, je revendique les responsabilités comme les emmerdements !»* En cas de problème, les usagers sauront donc où s'adresser. Les régions se sentent d'autant plus légitimes qu'elles ont mené à bien la récente décentralisation des transports ferroviaires régionaux (TER). Les usagers y ont gagné en qualité.





Par Thomas LEBEGUE et Tonino SERAFINI

Troisième partie

Les Francas et l'organisation locale des politiques éducatives

Les Francas portent leur action aux plus près des enfants et des familles. Notre Mouvement a donc constamment contribué aux débats sur l'organisation du territoire, les compétences locales, et les moyens de mettre en œuvre des politiques éducatives partagées. Bien entendu, les propositions que les Francas formulent sont connectées aux débats qui traversent la société et le monde politique et sont donc à comprendre et à analyser en fonction du contexte du moment.

Par conséquent, pour nourrir le débat actuel sur la décentralisation, notamment dans sa dimension éducative, il est particulièrement intéressant de (re)lire les arguments que les Francas ont publiés ces dernières années.

1. Les 30 propositions pour une politique de l'enfance (extraits)

Bon nombre de ces 30 propositions abordaient la question des compétences pour les politiques éducatives et les échelles pertinentes d'action. Retour sur certaines d'entre elles :

PROPOSITION N° 1 : LE PROJET LOCAL POUR L'ENFANCE ET L'ADOLESCENCE

L'éducation des enfants et des adolescents est tout autant l'affaire de la famille, de l'école, des institutions agissant dans le temps libre, que des enfants eux-mêmes. Le territoire local constitue le lieu privilégié de mise en œuvre d'une politique globale en direction des enfants et des adolescents. Il est l'échelon le plus approprié pour que les enfants et les adolescents soient associés à la conduite du projet. Il permet la rencontre entre les institutions publiques et privées agissant auprès des enfants et des adolescents. L'élaboration et la conduite d'un projet local pour l'enfance et l'adolescence permet la définition de perspectives de développement de l'action éducative et sociale. Le projet favorise la rencontre et la collaboration des partenaires intéressés.

Si le projet doit s'inscrire dans une dynamique nationale et régionale, il doit être formulé à l'échelon le plus approprié pour tenir compte de l'exigence démocratique, de la mobilisation du plus grand nombre, de l'utilisation optimale de ressources.

Nous proposons que sous la conduite de son autorité politique compétente, chaque territoire local élabore et mette en œuvre un projet local pour l'enfance et l'adolescence. Selon les circonstances, ce territoire peut être un quartier, une commune, un district, un SIVOM, une communauté de communes...

PROPOSITION N° 2 : TEMPS LIBRE ET DÉCENTRALISATION

Le droit aux loisirs pour les enfants est inscrit dans le préambule de la Constitution.

Pour autant les lois et textes réglementaires qui depuis 1983 organisent la décentralisation et la répartition des moyens entre les différentes collectivités territoriales ne mentionnent aucune disposition spécifique à propos du temps libre des enfants et des adolescents.

Cette absence de textes est à l'origine d'inégalités importantes pour les enfants et les adolescents selon leur lieu d'habitation. Elle génère également des incompréhensions voire des conflits quant à la tutelle exercée sur ce champ de la vie sociale.

Nous proposons d'intégrer aux lois de décentralisation des dispositions :

- précisant les compétences de chaque collectivité territoriale à propos du temps libre des enfants et des adolescents,
- décrivant les obligations minimales de chaque niveau en ce domaine,
- facilitant les coopérations entre les collectivités locales,
- organisant la répartition des moyens.

PROPOSITION N° 3 : L'AUTORITÉ DE L'ÉTAT

Actuellement, plusieurs administrations se partagent de manière plus ou moins explicite la tutelle du champ d'action ayant trait à la vie quotidienne des enfants et des adolescents.

L'Éducation nationale, les Affaires sociales, Jeunesse et Sports, la Justice pour certains aspects, chacune de ces administrations traite de la question des enfants et des adolescents mais de manière parcellaire, laissant de côté des pans entiers de la vie quotidienne des enfants ou bien encore négligent certains âges. Ainsi le secrétariat d'État à la Famille s'occupe des enfants de moins de 6 ans, tandis que le ministère de la jeunesse et des Sports tend à privilégier les 13-25 ans.

La conduite d'une politique nationale d'envergure dans le domaine de la vie quotidienne des enfants et des adolescents suppose l'attribution de la tutelle de ce champ d'action à une administration déterminée.

Nous proposons que cette tutelle soit explicitement attribuée à un seul département ministériel tout en précisant les nécessaires complémentarités avec les ministères ayant en charge l'école et la famille.

PROPOSITION N° 6 : PROJET D'ÉCOLE ET D'ÉTABLISSEMENT

La loi d'orientation de l'Éducation Nationale (1989) rend obligatoire l'élaboration d'un projet éducatif pour chaque école primaire et établissement secondaire.

Placé sous l'autorité de l'État, ces projets s'inscrivent dans des territoires locaux, bénéficient du soutien matériel des collectivités locales concernées et doivent associer les élus locaux, ainsi que les parents à leur élaboration.

Temps libre et temps scolaire sont deux pôles complémentaires ayant, chacun à sa manière, une dimension éducative. Si l'école privilégie l'apprentissage de savoirs structurés, le temps libre est un lieu privilégié d'initiation à la vie sociale, le lieu où, par excellence, peuvent être réutilisés et appropriés les acquis scolaires.

Dans le cadre du respect de l'identité et de la responsabilité de chacun, nous proposons que :

- soit recherchée au sein du territoire local, l'articulation des projets d'école et d'établissement avec le projet local pour l'enfance et l'adolescence,
- le projet d'école ou d'établissement intègre la relation École - Temps libre au sein du projet éducatif en valorisant notamment comment le Temps libre peut accompagner le Temps scolaire.

PROPOSITION N° 12 : LE RÉSEAU LOCAL POUR L'ENFANCE ET L'ADOLESCENCE

Dans le cadre du Temps libre, les enfants et les adolescents expriment des besoins complexes, très différents les uns des autres et ayant tous leur légitimité.

Au fil des ans, des mois, des heures, de la journée, les aspirations des enfants peuvent profondément évoluer et être extrêmement diversifiées selon les individus.

Pour répondre à cette diversité des attentes, il est nécessaire de mobiliser une offre de propositions qui soit elle-même diverse et variée. L'action éducative et sociale durant le temps libre des enfants et des adolescents ne peut être réduite à une ou deux réponses institutionnelles. Le projet local pour l'enfance et l'adolescence doit développer une offre multi-dimensionnelle adaptée aux besoins de chacun.

Nous proposons pour impulser cette dynamique d'organiser un réseau local pour l'enfance et l'adolescence. Le réseau local aura pour objet :

- de promouvoir la place de l'enfance et de l'adolescence sur un territoire donné,
- de permettre la rencontre entre la demande de loisirs, la demande éducative et les compétences et ressources susceptibles d'y répondre,

Pour agir, le réseau s'appuie sur les fonctions de concertation, de médiation, et d'information,

Le réseau rassemble les personnes morales et physiques ayant en commun l'intention d'œuvrer concrètement à la mise en œuvre de la place de l'enfant sur le territoire local.

PROPOSITION N° 17 : DES SCHÉMAS LOCAUX D'AMÉNAGEMENT, DE COMMUNICATION ET DE TRANSPORTS ADAPTÉS AUX ENFANTS

La vie quotidienne des enfants et des adolescents s'organise à partir de la réalité que leur offrent les espaces de proximité de leur habitat.

Les centres urbains, qui n'ont pas pris en compte la place des hommes et à fortiori celle des enfants, génèrent cloisonnements, frustrations, et parfois sentiments de mal-être et d'insécurité ; le milieu rural comme le milieu péri - urbain n'échappent pas, sous d'autres formes, à ces mêmes phénomènes. Par ailleurs, l'organisation actuelle des espaces ne favorise pas l'accès autonome des enfants et adolescents aux propositions qui leur sont faites.

Afin de permettre aux enfants et adolescents de connaître et de s'intégrer à leur environnement, nous proposons :

- de créer au sein des schémas d'aménagement du territoire local des espaces de jeu et d'activités proches de l'habitat et adaptés aux différents âges,
- de définir des circuits de communication mettant en relation les différents pôles d'attraction du territoire destiné aux enfants,
- d'aménager les moyens de transport pour en faciliter l'accès aux enfants tout en garantissant leur sécurité,
- de définir les contraintes minimales à respecter dans ces différents domaines.

PROPOSITION N° 19 : L'AGENCE LOCALE POUR L'ENFANCE ET L'ADOLESCENCE

Le projet local pour l'enfance et l'adolescence a notamment pour vocation de réguler au mieux le pôle temps libre des enfants et des adolescents.

Le réseau local doit épouser au mieux l'évolution des besoins des enfants et des adolescents. S'il doit être organisé de manière à intégrer le caractère éphémère de l'enfance, il est nécessaire cependant que le projet puisse être pérenne.

Nous proposons d'appuyer chaque projet local sur la création d'une agence locale pour l'enfance et l'adolescence.

L'agence a pour fonction de formuler le projet local, ainsi que de veiller à sa mise en œuvre.

Placée sous l'autorité politique en charge du territoire concerné, elle est le lieu de rencontres entre les différents partenaires institutionnels publics et privés inscrits dans la dynamique locale.

L'agence a une personnalité juridique propre, qui lui permet d'agir en toute autonomie. Elle est adaptée au développement du partenariat.

Cette personnalité pourrait être celle d'un établissement public. La création de l'agence pourrait être une condition nécessaire à remplir pour obtenir un appui des partenaires publics et para-publics.

2. Réussir : quelques éclairages

Plusieurs numéros de **Réussir** ont traité du thème du territoire et des politiques éducatives locales. Les numéros 30 (« Territoires à vivre, territoires à aménager ») et 45 (« collectivités territoriales et temps libre éducatif ») apportent plusieurs éclairages sur ces questions qui conservent toute leur actualité et leur pertinence dans les débats en cours. Quelques extraits :

Construire la Place de l'Enfant : questions de territoires (n° 30, extraits)

Sophie Genelot, Présidente des Francas de Côte d'Or.

La notion de territoire se trouve au cœur de l'ambition politique qu'ont exprimée les Francas sous le titre générique de la Place de l'Enfant. Or on ne peut méconnaître la diversité des conditions de vie des enfants et des jeunes dans un pays comme la France. Cette diversité s'exprime sous différents aspects : géographique, démographique, économique, culturel... Chaque territoire local possède à la fois des atouts et des déficits, en matière d'éducation, qui lui sont propres : l'enjeu de la construction de la Place de l'Enfant consiste donc à rechercher partout, quelles que soient les caractéristiques locales, à améliorer de façon sensible la situation des enfants et des adolescents à l'échelle d'un territoire donné. Dès lors qu'est posée cette exigence, il nous est nécessaire de réfléchir à ce qu'implique la notion de territoire lorsque l'on parle d'enfance et d'éducation.

Une des questions posées par le développement local de la Place de l'Enfant est de déterminer à quelle échelle il est le plus efficace d'agir : quel est, et comment définir, le territoire d'application du projet local ? Une réponse simple et pertinente consisterait à dire « au plus près possible du lieu de vie des enfants ». Mais la simplicité de cette proposition n'est qu'apparente car les lieux de vie des enfants, fussent ceux d'une même commune, ne sont jamais uniques : il sont variables, par exemple, selon l'âge des enfants. Limité au quartier, à la commune lorsqu'il est jeune, le territoire investi par les enfants s'élargit à partir de leur fréquentation du collège. L'adolescent peut même avoir de façon permanente plusieurs lieux de vie très distincts d'un point de vue géographique : le quartier, le bourg centre, ou la ville où est situé son collège ou son lycée et son lieu d'habitation (dans un autre quartier ou une autre commune).

Les lieux de vie des enfants et des jeunes varient également selon les conditions de vie familiale. Dans ces conditions, même à l'échelle d'une seule commune, agir de façon pertinente dans le temps libre des enfants et des jeunes suppose souvent de pouvoir intervenir à différents niveaux du territoire local : du quartier à la ville, du village au bourg centre ou au canton. L'organisation cohérente de l'accueil des enfants et des jeunes ne peut donc s'appuyer, à priori, sur un découpage unique des territoires qu'il soit administratif ou géographique.

Cependant le développement local de la Place de l'Enfant ne peut se passer du soutien des structures administratives et politiques car pour être efficace, il se doit d'être articulé, par exemple, avec les autres projets locaux concernant l'enfance (projets d'école ou d'établissement, contrat enfance, contrat de ville) qui ont eux même un territoire d'application donné. On voit donc que la définition du territoire d'application du projet local est une question complexe qui ne peut être résolue qu'en tenant compte au moins, de ces trois paramètres : les territoires de vie des enfants et des jeunes, l'organisation institutionnelle et les logiques de développement du territoire concerné. Dans certains lieux c'est l'échelle infra communale qui sera la plus pertinente comme lieu de cohérence de l'action, dans d'autres lieux, pour tout ou partie du projet c'est à l'échelon intercommunal, cantonal, voire inter cantonal, qu'il conviendra de se situer.

Par ailleurs la très grande diversité des territoires locaux créant, de fait, des inégalités entre eux oblige, si l'on veut créer les conditions de l'égalité de tous les enfants devant les actions éducatives qui les concernent, à organiser la solidarité entre les différents territoires. Cela passe nécessairement par la coopération de

moyens entre territoires proches géographiquement mais aussi par des actions structurelles d'accompagnement des différentes collectivités territoriales (conseils généraux et régionaux). On pense bien sûr à des questions déjà repérées comme problématiques d'une façon générale (par exemple les transports en milieu rural), mais pourquoi ne pas citer également la formation et la valorisation des acteurs bénévoles de la Place de l'Enfant ou encore la nécessaire sensibilisation/information des élus locaux à cet aspect de leur politique municipale : actions qui pourraient faire l'objet de l'intervention d'une collectivité « supra » communale(....).

Le lien entre l'action enfance - jeunesse et le développement local (n° 45, extraits)

Pascal Lussiana, délégué chargé de mission « accompagnement des territoires » auprès des Francas de Bourgogne.

La question de l'éducation des enfants et des adolescents est aujourd'hui en passe de devenir une question de droit commun et non plus seulement l'affaire des enseignants. Dans le contexte actuel, d'autres acteurs éducatifs du temps libre des enfants et des jeunes jouent un rôle important en matière d'éducation. (...)

L'enjeu de l'intégration sociale des enfants et des adolescents dans notre pays ne serait-il pas, aujourd'hui, d'organiser de façon plus cohérente les ressources existantes en matière éducative. Le résultat attendu d'une telle initiative est d'offrir aux enfants et aux adolescents, de manière coordonnée au plan local, les ingrédients de base à la réalisation de leurs projets individuels et collectifs. Bien évidemment, la nature du projet à réaliser nécessite, de la part des adultes, une attention particulière de manière à garantir notamment le respect des valeurs fondamentales d'égalité et de solidarité.

Des conditions minimales à réunir, centrées sur un changement de cadre conceptuel et de pratiques.

1/ Une amélioration des méthodes de construction et de pilotage des projets locaux.

La participation des publics concernés par l'action constitue certainement la condition principale de réussite. Il ne suffit plus aujourd'hui d'avoir de bonnes idées fabriquées dans des bureaux d'études, il faut également savoir d'une part les confronter au terrain, d'autre part les concevoir à partir des expériences et analyses locales. D'un point de vue éducatif, il s'agit notamment d'aider les enfants à réagir face à l'imprévu, à gérer l'incertitude, autrement dit à agir dans un monde de plus en plus complexe.

L'analyse des besoins éducatifs et sociaux des enfants et des jeunes constitue un axe de changement des pratiques d'action. Dépassant une certaine logique de « prise en compte de la demande », sujette rapidement à dérive démagogique, l'analyse des pratiques des enfants et des jeunes d'une part, de leur satisfaction vis à vis des solutions proposées d'autre part, apporte un éclairage susceptible d'aider à la définition d'actions structurantes.

2/ Le fondement des actions éducatives partagées : une explicitation des principes et des finalités

Dans le cadre d'une politique enfance - jeunesse intégrée à un projet global de développement de territoire, il apparaît essentiel de construire une culture partagée en ce qui concerne la question de l'éducation. La formalisation écrite des intentions éducatives relatives au projet éducatif local est un support essentiel à l'élaboration mais aussi, et surtout, à l'évaluation de l'action collective partagées.

Une évolution du positionnement des institutions liées au champ de l'action enfance – jeunesse. Tout comme il y a mutation de la société, de la famille, de l'école, il y a, semble-t-il, mutation des institutions. Les politiques publiques ont évolué en passant des seuls systèmes « d'aides automatiques » et de « dotations globales » basés sur de simples conventions administratives à l'amorce d'une certaine logique contractuelle. Bien au delà du champ de l'action enfance - jeunesse et au travers de la quasi systématisation des politiques contractuelles publiques se joue l'histoire :

- de la décentralisation avec la négociation qui se substitue progressivement à la tutelle de l'État,
- de la déconcentration avec un État de plus en plus régulateur,
- de la modernisation de l'action publique qui cherche à dépasser les logiques uniquement distributives.

Les difficultés que rencontrent les institutions sont de trois ordres :

- L'absence de connaissance suffisante des contextes d'action. Au delà du fait que chaque institution possède des bases de données souvent élaborées par bricolage, elles sont souvent incomplètes.
- L'inadéquation des pratiques et des modes d'action. Cette inadéquation est liée aux difficultés de passage d'une logique de gestion d'équipement à une approche plus territoriale qui combine une multiplicité de variables socio démographiques, économiques et politiques, et d'une logique d'assistance individualisée à une conception de l'action éducative et sociale visant à impliquer progressivement les publics dans la résolution des problèmes qui leur sont posés.
- La recherche de solutions nouvelles quant aux manières d'agir en lien aux territoires : si les aspirations aux « solutions prêtes à l'emploi » font encore recette, elles ne constituent plus les demandes premières des institutions.

Une conclusion rapide conjuguée à quelques pistes d'actions. Éviter que l'opérateur ne prenne le pas sur le sens de l'action développée pourrait constituer un principe de base de toute action éducative qui s'intégrerait dans le cadre d'une démarche de développement local global. Ce principe semble devoir être complété par la nécessité de concevoir et de mettre en œuvre un projet éducatif local qui ne se résume pas à un planning d'activités, mais qui en plus de sa dimension pédagogique pourrait prendre en compte des domaines aussi structurants que le transport, les tarifs pratiqués, la qualification des acteurs des territoires, l'animation des dynamiques partenariales...

Enfin, pour conclure provisoirement, la participation des acteurs qui est aujourd'hui mise à toutes les sauces apparaît essentielle dans la réussite d'une démarche de développement local liée à la réalisation d'un projet global de développement, intégrant, par définition, un volet enfance - jeunesse.

Développement éducatif et collectivités locales : le temps libre est-il politiquement rentable ? (n° 45, extraits)

Ludovic Bourdin, attaché territorial, directeur des services d'une commune de Côte d'Or.

Les lois successives de décentralisation, intervenues dans la première moitié des années 80, fixent pour l'essentiel la répartition des compétences et des responsabilités entre les différents niveaux de collectivités locales et l'Etat, notamment en matière éducative.

Aux lois « fondatrices » de 1982, viennent s'ajouter d'autres textes législatifs et réglementaires relatifs à la nature et à l'exercice des nouvelles compétences transférées. En fait de compétences et de responsabilité éducative, force est de constater que ces textes se sont limités à définir et à encadrer les champs d'intervention de chaque niveau d'administration territoriale (commune, département, région) et de l'État en matière d'enseignement scolaire, en particulier en ce qui concerne la construction, l'entretien, et certaines dépenses de fonctionnement liées aux bâtiments scolaires.

L'éducation, au sens premier du terme, reste donc une des compétences régaliennes de l'État central. Peut-on, dès lors, parler de responsabilité éducative des collectivités locales, et en particulier des communes, alors que hormis les dépenses obligatoires liées aux écoles publiques, le développement éducatif, l'organisation des loisirs et du temps extra scolaire, ne constituent pas des domaines de compétences dans lesquels les collectivités possèdent une quelconque obligation légale d'intervention ?

En effet, l'observation du terrain oblige à constater que la mise en œuvre de structures à caractère éducatif relève le plus souvent au départ de préoccupations matérielles. Il s'agit en effet de rechercher des solutions adaptées à la satisfaction des attentes d'une population d'administrés / usagers / électeurs de plus en plus exigeante, besoins liés à l'évolution structurelle des modes de vie. Les communes, en particulier en milieu

rural, sont de plus en plus confrontées à un dilemme qui les conduit parfois à considérer la mise en œuvre d'une véritable politique enfance - jeunesse pertinente comme « optionnelle » vis à vis de leurs missions premières. Il peut sans doute paraître choquant de mettre sur le même plan, en terme décisionnel, l'aménagement d'une zone d'activité, la réfection d'une voirie, la mise aux normes d'une station de traitement de l'eau et l'organisation d'une restauration scolaire ou d'un centre de loisirs. Néanmoins, c'est bien comme cela que les choses s'organisent localement pour l'instant, et les choix qui s'opèrent finalement ne tiennent le plus souvent qu'à la sensibilité ou à la perception qu'ont les décideurs de la notion d'intérêt général.

Dès lors, comment promouvoir de façon plus active auprès des responsables locaux l'idée du développement éducatif local ? Celui-ci doit, pour être plus souvent pris en compte, se présenter comme l'un des facteurs essentiels du développement local global, au même titre que le développement économique, social, culturel, touristique... Les enfants, les jeunes, ne constituent-ils pas, pour un territoire, une ressource pour l'avenir, un facteur de développement au même titre que les entreprises, les services publics, le patrimoine environnemental ou architectural ?

Si la place des enfants et des jeunes et celle des loisirs éducatifs ne constituent pas une des compétences obligatoires ou optionnelles des nouvelles structures intercommunales (communautés de communes, communautés d'agglomération) ou des dispositifs de développement contractuels (contrats de pays et d'agglomération), rien n'empêche formellement qu'elles y trouvent leur place, dès lors que les institutions et les personnes qui y sont parties prenantes se trouveront suffisamment sensibilisées sur le sujet.

3. Camaraderie (n° 258, juillet – septembre 2002)

Quels territoires pour demain ?

Sébastien Cuny, attaché à la délégation nationale Structures éducatives Conseil en développement.

Avec l'arrivée du nouveau Premier Ministre à Matignon, il y a fort à parier que nous allons assister, une fois encore, à des changements significatifs dans l'organisation des territoires en France. En effet, le Premier ministre a promis de rénover la décentralisation qui fête ses vingt ans, notamment en renforçant la place des Régions et en mettant en œuvre l'idée de « l'expérimentation ».

Encore des réformes ! mais quand arrêteront-ils ?

Depuis vingt ans et les premières véritables lois de décentralisation, la logique des réformes suit un principe constant : se rapprocher du citoyen, gérer les affaires au plus près du terrain. Au contraire des années gaulliennes et pompidoliennes qui « aménageaient » le territoire en l'équipant de manière uniforme en autoroutes, en ports, en stations touristiques, nous assistons aujourd'hui au retour en grâce du « développement » des territoires par eux-mêmes, avec la population. À travers le temps, ces réformes successives ont cependant créé le système institutionnel le plus abracadabrantesque du monde : communes, syndicats intercommunaux, communautés de communes et d'agglomération, communautés urbaines, pays, villes nouvelles, départements, régions, État (et ses services présents dans presque tous les niveaux précédents), Europe. Et tout ça pour être proche du citoyen ?

Pourquoi un tel capharnaüm ?

L'empilement incompréhensible des différents pouvoirs a plusieurs explications.

D'abord, dans un pays où l'État est « central » depuis près de 400 ans, il n'est pas facile d'organiser ses obsèques et de vivre sans lui. Donc, la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'un amaigrissement des compétences et des moyens des administrations étatiques.

Ensuite, personne n'a voulu tirer les conséquences du changement d'échelle induit par l'union européenne : nous faisons partie aujourd'hui d'une région de 370 millions d'habitants qui s'étend du cercle polaire à la

méditerranée et de l'Irlande à la Crête. Et nous, avec nos 20 000 communes qui comptent moins de 500 habitants, nos départements microscopiques et nos régions satellites de Paris, nous continuons à vivre avec le mythe de l' élu de proximité ! Pourtant, si j'habitais Bouliac (3 000 habitants) dans l'agglomération bordelaise, il me semblerait plus important d'élire directement le Président de la communauté urbaine de Bordeaux (660 000 habitants) plutôt que le maire de mon village qui n'a plus aucun pouvoir au sein de cette communauté. Et bien non ! En France, on se méfie du citoyen et donc on s'arrange pour que les postes importants ne dépendent pas trop de ses suffrages.

Enfin, personne n'a voulu affronter la fronde des multiples corporatismes des fonctionnaires et des élus qui ne manquent pas de se manifester dès que l'on touche à leur existence ou à leur organisation.

Et maintenant, que va-t-il arriver ?

Le gouvernement a annoncé une « république des proximités », avec la Région comme chef d'orchestre. L'idée est certainement intéressante car les Régions s'imposent de plus en plus comme le bon échelon pour organiser les services publics, coordonner le soutien européen et planifier le développement des territoires. Pour cela, un « droit à l'expérimentation » leur serait accordé qui leur permettrait de prendre à leur charge des compétences jusqu'ici dévolues aux services de l'État : université, éducation, sports, entretien des routes, aéroports, etc. On le voit, ceci constituerait une rupture radicale avec la tradition française en créant des régions à géométrie variable, chacune avec des domaines d'actions différents puisqu'elles auraient le choix des compétences prises à l'État (on retrouve cette organisation en Espagne, en Allemagne, et, plus généralement, dans les pays fédéralistes).

Pourtant, on ne fera que rajouter de la complexité et de la distance avec le citoyen si plusieurs mesures indispensables ne sont pas prises dans le même temps.

D'abord, généraliser l'élection directe par les habitants des équipes dirigeantes des Régions et des intercommunalités (communautés de communes, d'agglomération, urbaines). Le système actuel d'élection indirecte qui favorise les barons des partis politiques n'est plus acceptable.

Renforcer ensuite le rôle des territoires « intermédiaires » et les ouvrir plus largement à la société civile : l'intercommunalité bien entendu, mais également les Pays dont certains sont des laboratoires intéressants pour le développement de projets de proximité. Dans ce contexte, le Département en tant que collectivité locale pourrait disparaître car il n'aura plus vraiment de raison d'être, coincé entre de solides regroupements de communes et des régions puissantes.

Enfin, rénover l'administration de l'État au niveau local. Si on allégeait les ministères parisiens, on pourrait renforcer les équipes qui, localement, aident aux montages des projets sur les territoires. Dans le même temps, il faudrait simplifier l'organisation des services locaux de l'État pour que celui qui veut lancer des initiatives cesse de se perdre dans le labyrinthe des préfetures.

Les évolutions à venir sont donc primordiales. Le citoyen aura à y gagner au moins deux choses : une lecture simplifiée de qui fait quoi sur son territoire, et une plus grande efficacité des politiques et des fonds publics qui y sont investis. Le plus grand danger serait de vouloir concilier l'inconciliable et de se contenter d'une réforme en demi-teinte.

Quatrième partie

Quelques moyens d'action dans les débats en cours

Le débat autour de la réforme de la décentralisation est en cours : le projet de réforme constitutionnelle est discuté au Parlement, les Assises des libertés locales commencent à se tenir dans les régions françaises. Plusieurs pistes d'action peuvent être envisagées :

Les Assises des libertés locales.

Ces Assises ont pour objectif de parcourir, dans chaque région, les compétences que le niveau local serait prêt à exercer en lieu et place de l'Etat : éducation, fonds européens, santé, équipements publics, etc. Il s'agit donc d'un moment important dans la vie politique régionale, pendant lequel un ensemble d'acteurs locaux vont dessiner les nouveaux contours des collectivités territoriales. Chaque Assise est coordonnée par la Préfecture de Région (un comité de pilotage est mis en place), et précédée d'ateliers départementaux piloté par la Préfecture du département. Pour les mouvements d'éducation populaire comme les Francas, ces Assises, notamment au cours des ateliers départementaux, sont l'occasion de porter au débat le thème des politiques enfance – jeunesse et de l'éducation au sens large. Il paraît donc important de pouvoir y participer autant que possible. Le tableau des dates des Assises régionales figure ci-après, mais les dates des ateliers départementaux sont à demander auprès des préfetures.

La mobilisation du réseau associatif.

Si les actions spécifiques aux Francas ont leur intérêt, il est certainement pertinent de profiter du processus en cours pour mobiliser plus largement le réseau associatif dans lequel notre mouvement se situe. Les Crajep constituent notamment, lorsqu'ils sont bien organisés, un collectif susceptible de se mobiliser pour intégrer les débats sur la décentralisation. Bien entendu, tous les mouvements d'éducation populaire ne sont pas forcément sur la même ligne dans ce domaine, mais il semble d'abord important de porter le sujet des politiques éducatives sur la place publique avant même d'en décliner les modalités pratiques. Les instructions données par le Ministère aux préfets de région sont claires : ils doivent associer la société civile et les associations aux Assises des libertés locales, ce qui constitue une occasion pour les Crajep d'apporter leur contribution et de faire partager les enjeux posés par la décentralisation au regard des politiques enfance – jeunesse.







Plus largement, au sein des communes, groupements intercommunaux, Pays et toute autre collectivité dans laquelle notre mouvement est impliqué, il s'agit de profiter du débat sur la réforme des pouvoirs locaux pour faire émerger le thème du temps libre éducatif.

Quelques ressources.

- Il est possible d'envoyer des contributions écrites sur le site du Ministère de l'Intérieur : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c6_collectivites_locales/c611_assises/contact
- Le site du Ministère sur les Assises des libertés locales : http://www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c6_collectivites_locales/c611_assises
- Le site du ministère de l'intérieur publie les interventions de Patrick Devedjian devant les préfets et au colloque "Réussir la décentralisation" : www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c7_le_ministre_delegue/c13_discours/2002_08_24_prefets
www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/c7_le_ministre_delegue/c13_discours/2002_08_19_avignon
- En 2000, Pierre Mauroy dressait un bilan des lois de décentralisation de 1982-1983 : www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/004001812.shtml
- Une mission d'information du Sénat s'est livré au même exercice en 2000 : www.ladocumentationfrancaise.fr/brp/notices/004001754.shtml

Le Calendrier des Assises des libertés locales

Date	Ville	Site Internet
18/10/2002 <input data-bbox="167 309 215 353" type="checkbox"/>	Nantes	www.pays-de-la-loire.pref.gouv.fr
<input data-bbox="167 533 215 577" type="checkbox"/> 19/10/2002	Orléans	www.loiret.pref.gouv.fr
25/10/2002	Marseille	www.paca.pref.gouv.fr
25/10/2002	Bastia	www.corse.pref.gouv.fr
25/10/2002 <input data-bbox="167 987 215 1032" type="checkbox"/>	Porto-Vecchio	www.corse.pref.gouv.fr
26/10/2002 <input data-bbox="167 1245 215 1290" type="checkbox"/>	Ajaccio	www.corse.pref.gouv.fr
04/11/2002	Rennes	www.bretagne.pref.gouv.fr
<input data-bbox="167 1529 215 1574" type="checkbox"/> 07/11/2002	Limoges	www.haute-vienne.pref.gouv.fr
09/11/2002 <input data-bbox="167 1821 215 1865" type="checkbox"/>	Poitiers	www.vienne.pref.gouv.fr
16/11/2002	Bordeaux	www.gironde.pref.gouv.fr

22/11/2002 	Amiens	www.somme.pref.gouv.fr
25/11/2002	Lille	http://www.nord.pref.gouv.fr/
30/11/2002 	Dijon	www.bourgogne.pref.gouv.fr
02/12/2002	Chalons – en - Champagne	www.marne.pref.gouv.fr
05/12/2002 	Metz	www.lorraine.pref.gouv.fr
06/12/2002 	Rouen	http://www.seine-maritime.pref.gouv.fr/
07/12/2002 	Caen	www.basse-normandie.pref.gouv.fr
09/12/2002 	Clermont-Ferrand	www.auvergne.pref.gouv.fr
10/12/2002	Lyon	www.rhone-alpes.pref.gouv.fr

		
12/12/2002	Besançon	www.franche-comte.pref.gouv.fr
		
13/12/2002	Strasbourg	www.bas-rhin.pref.gouv.fr
		
16/12/2002	Toulouse	www.haute-garonne.pref.gouv.fr
20/12/2002	Ile-de-France	www.ile-de-france.pref.gouv.fr
		
21/12/2002	Montpellier	www.herault.pref.gouv.fr
17/01/2003	Guadeloupe et Martinique	www.guadeloupe.pref.gouv.fr
18/01/2003	Guyane	www.guyane.pref.gouv.fr

Décentralisation et éducation :
Les compétences des
collectivités locales
Revue de presse

Cette dernière partie du dossier – ressources est constituée de tableaux des compétences respectives des collectivités locales et de l'Etat dans le cadre des politiques relatives à l'enseignement, le temps libre et la famille.

Pour compléter cet état des lieux sans doute incomplet, une revue de presse (toujours partielle) permet d'illustrer les multiples options qui se dessinent pour l'avenir, certaines régions ayant d'ores et déjà fait connaître leur intention de s'impliquer plus fortement dans ce domaine.

1. Les compétences

Les trois tableaux ci-dessous dressent une liste non exhaustive des compétences des collectivités locales (communes, départements, régions) et de l'Etat dans chacun des champs suivants : Enseignement, Famille, Temps libre. Ces compétences peuvent être obligatoires, ou résulter d'une volonté politique de s'en saisir : c'est pourquoi elles sont réparties, dans chaque tableau, entre « compétences obligatoires » et « interventions volontaires », ces dernières étant donc très variables selon le territoire.

Le cas des groupements intercommunaux n'est pas intégré afin de simplifier le tableau. Quoi qu'il en soit, un groupement intercommunal (communauté de communes ou d'agglomération, communauté urbaine) ne peut pas, à de très rares exceptions et avec l'accord de la collectivité concernée, exercer des compétences qui appartiendraient à une autre collectivité territoriale que la commune. En somme, les compétences communales peuvent être transférées au groupement, mais celui-ci ne peut pas exercer une compétence qui n'appartiendrait qu'au département ou à la région.

Enseignement

	Commune	Département	Région	Etat
Compétences obligatoires	<ul style="list-style-type: none"> ■ Construction et fonctionnement des écoles ■ Personnels des écoles (hors enseignants) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Construction et fonctionnement des collèges 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Construction et financement des lycées, des établissements d'éducation spéciale, des écoles de formation maritime et des établissements d'enseignement agricole ■ Maîtrise d'ouvrage déléguée des bâtiments universitaires ■ Etablissement du schéma prévisionnel des formations 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Construction et fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur (avec cofinancements locaux) ■ Responsable du service public de l'enseignement (diplômes, objectif et contenu des politiques éducatives) ■ Gestion et rémunération du personnel enseignant ■ Planification des équipements
Interventions volontaires	<ul style="list-style-type: none"> ■ Opérations sur le bâti des collèges et lycées ■ Projets éducatifs ■ Financement du personnel ■ Lyon : cofinancement d'université 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transports scolaires et accessibilité ■ Projets éducatifs (classes découverte), Musique et autres arts ■ Prévention santé ■ Actions vers le primaire ■ Cofinancement d'université 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Financement des livres scolaires ■ Financement de projets et actions spécifiques ■ Cofinancement d'université 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dispositifs incitatifs par des acteurs nationaux (CEL, CTL, etc.)

Famille

	Commune	Département	Région	Etat
Compétences obligatoires	<ul style="list-style-type: none"> ■ Attribution de l'aide sociale facultative par le biais des CCAS et CIAS ■ Services municipaux d'hygiène et de santé 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Règlement départemental d'aide sociale ■ Prise en charge de toutes les prestations légales d'aide sociale (RMI) ■ Aide sociale à l'enfance, financement des PMI, etc. 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Allocation simple d'aide sociale, allocation aux handicapés ■ Droit de la famille ■ Justice (PJJ) et décision de placement des mineurs ■ Education spécialisée ■ Schéma national d'organisation sanitaire
Interventions volontaires	<ul style="list-style-type: none"> ■ Possibilité d'exercer les compétences sociales du département par une convention ■ Soutien aux familles (scolaire, garde, santé) ■ Maisons des parents (et autres lieux d'accompagnement des parents) 			<ul style="list-style-type: none"> ■ Prestations familiales (cadre budgétaire) ■ Dispositifs incitatifs ■ Réseaux d'écoute

Temps libre

	Commune	Département	Région	Etat
Compétences obligatoires	<ul style="list-style-type: none"> ■ Etablissements publics artistiques (musique, danse, arts dramatiques) ■ Bibliothèques 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Autorisation pour les établissements accueillant des enfants de moins de 6 ans ■ Protection des mineurs de moins de 6 ans 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Délivre le récépissé de déclaration d'accueil de mineurs âgés de plus de 6 ans et protection des mineurs ■ Centres régionaux d'éducation populaire et de sport (CREPS) ■ Fonds national du sport ■ Equipements culturels à vocation nationale
Interventions volontaires	<ul style="list-style-type: none"> ■ Financement des structures d'accueil (crèches, centres de vacances, centres de loisirs) ■ Projets éducatifs locaux ■ Construction et fonctionnement des équipements sportifs ■ Subventions aux clubs, associations, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Etablissements départementaux culturels (musique, danse, arts dramatiques) ■ Autres équipements culturels ; bibliothèques, médiathèques départementales ■ Subventions aux clubs, associations, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Schémas collectifs en lien avec l'état (culture, sports) ■ Equipements culturels et sportifs à vocation régionale ■ Subventions aux clubs, associations, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dispositifs incitatifs

2. Revue de presse : décentralisation et éducation

La courte revue de presse qui suit illustre les perspectives qui se dessinent dans le champ éducatif : les régions sont-elles prêtes à prendre en charge une part de ce « bloc », que contient-il exactement, comment les ministères concernés se positionnent ?

- Le Monde, du 28 octobre 2002 : des responsabilités dans l'éducation, oui, mais sous conditions
- Le Monde, du 23 septembre 2002 : les régions souhaitent une plus forte décentralisation de l'éducation
- Le Monde, du 23 septembre 2002 : Yves Dutercq, sociologue à l'Institut national de la recherche pédagogique
"On risque de créer, au niveau régional, une nouvelle forme de centralisme"
- Le Monde, du 4 octobre 2002 : Rhône-Alpes veut expérimenter un transfert de compétences sur l'ensemble du "bloc éducatif"

Des responsabilités dans l'éducation, oui, mais sous conditions

Les régions veulent que les transferts de compétences ne se fassent pas sans garantie financière.

Les régions sont quasi unanimes : elles sont prêtes à assumer des compétences supplémentaires en matière d'éducation mais pas à n'importe quel prix. A gauche et à droite, plusieurs présidents de conseils régionaux, mettent un préalable financier à leurs engagements. Ils rappellent "le marché de dupes", dont ils furent, estiment-ils, victimes en 1986, date à laquelle ils sont devenus compétents en matière de construction et d'entretien des lycées sans obtenir des contreparties financières à la hauteur des enjeux.

Pas question de refaire, avec les universités, la même erreur. Et si de nombreuses régions réclament le transfert des constructions universitaires, ainsi que leur maintenance et leur entretien, elles y mettent des conditions. C'est le cas de Jacques Blanc, le président (DL) de la région Languedoc-Roussillon, qui pose comme préalable "une garantie financière apportée par l'Etat pour la remise à niveau et aux normes du patrimoine bâti et des équipements universitaires dont une part importante souffre de carences notoires".

C'est aussi le cas de Jean-Paul Huchon, président (PS) du conseil régional d'Ile-de-France, la première région universitaire avec 500 000 étudiants. "La région pourrait non pas expérimenter, mais devenir pleinement attributaire" d'une compétence en matière de constructions universitaires et de vie étudiante, considère-t-il. Mais à condition "que, compte tenu du délabrement du parc universitaire, un état des lieux préalable soit établi bâtiment par bâtiment et que les transferts financiers soient indexés sur les besoins prévisibles". Et de préciser qu'entre les dotations de l'Etat au moment du transfert des lycées et les besoins nécessaires, l'écart allait de un à dix.

Une fois posé ce préalable financier, l'éducation apparaît comme un secteur très convoité par les présidents de région. A côté des constructions universitaires et de la vie étudiante, la formation professionnelle figure parmi les secteurs les plus réclamés. Les régions disposent déjà d'une large compétence sur cette question, mais l'Etat a conservé la responsabilité des formations en direction de certains publics, les plus en difficulté notamment.

Champagne-Ardenne réclame ainsi "la gestion des dispositifs déjà existants pour les demandeurs d'emploi jeunes ou adultes, de courte ou de longue durée". Viennent ensuite, parmi les vœux exprimés par les régions, l'orientation des élèves (l'Aquitaine se prononce, par exemple, en faveur "d'un institut régional de l'orientation et des métiers"), un pouvoir accru dans l'élaboration de la carte des formations (implantation d'un lycée, choix des filières...) ou encore la gestion des personnels d'entretien des lycées.

Ces souhaits tous azimuts suscitent de fortes inquiétudes dans le monde de l'éducation, que les propos du ministre de l'éducation nationale, Luc Ferry, repris par le premier ministre, devant les recteurs et les inspecteurs d'académie réunis à la Sorbonne, le 24 septembre, n'ont guère apaisées. Pour Jean-Pierre Raffarin, il faut lancer des expérimentations sans toucher "aux missions régaliennes de l'Etat", c'est-à-dire le choix des programmes, le statut et le recrutement des professeurs ainsi que les diplômes nationaux. "La décentralisation a permis des progrès, ces vingt dernières années, estime-t-il. Et le dossier de l'éducation est celui qui a le plus profité de la coopération entre l'Etat et les territoires."

Il n'empêche, jeudi 17 octobre, quelque 50 000 manifestants – enseignants, personnels de service, étudiants – ont défilé dans toute la France à l'appel de la quasi-totalité des fédérations de l'éducation nationale pour dénoncer la politique budgétaire du gouvernement, mais aussi pour exprimer leur méfiance envers la décentralisation. A la fois parce qu'ils ont peur pour leurs statuts ou leur évolution de carrière, qu'ils veulent défendre l'école publique et qu'ils craignent le renforcement des inégalités entre régions riches et pauvres. A Lyon, où la présidente UDF de la région Rhône-Alpes, Anne-Marie Comparini, revendique un très large

transfert de compétences, les mots d'ordre des grévistes étaient organisés autour de l'opposition à la "régionalisation".

La gauche a, elle aussi, pris ses distances avec les projets du gouvernement. Les présidents de huit régions de gauche, réunis les 8 et 9 octobre, à l'hôtel de région Midi-Pyrénées, se sont opposés à "l'expérimentation à tout - va" qui "introduit le danger d'une injustice territoriale" même s'ils revendiquent un transfert de compétences dans cinq domaines, aux premiers rangs desquels "la formation professionnelle dans son intégralité" et "l'investissement dans le domaine de l'enseignement supérieur".

Ces inquiétudes sont-elles fondées ? Yves Dutercq, sociologue à l'Institut national de la recherche pédagogique, estimait récemment que le bilan de la première vague de décentralisation qui s'est déjà opérée en matière éducative est "dans l'ensemble positif", tout en précisant que ce mouvement s'est accompagné "d'un renforcement régulier du pouvoir des recteurs". Mais, précisait-il, l'exercice n'est pas exempt de risques : "surenchère, déséquilibre interrégional, accroissement des inégalités, retour du règne des notables".

Autant d'écueils que l'ancien président de la région Poitou-Charentes devenu premier ministre ne peut ignorer.

Martine Laronche

Les régions souhaitent une plus forte décentralisation de l'éducation

Interrogés par "Le Monde", les présidents de conseil régional se disent prêts à expérimenter de nouvelles compétences, notamment en matière de construction des universités et de formation professionnelle. Mais ils veulent des garanties sur le transfert des financements.

La quasi-totalité des régions veulent accroître leurs responsabilités en matière éducative et sont prêtes à expérimenter de nouvelles compétences. C'est ce qui ressort de l'enquête réalisée par *Le Monde* auprès des 22 présidents de région alors que le premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, doit préciser, mardi 24 septembre, devant les recteurs et les inspecteurs d'académie, ses orientations en matière de décentralisation pour l'éducation nationale. D'ores et déjà, le ministre de la jeunesse et de l'éducation, Luc Ferry, et son ministre délégué à l'enseignement scolaire, Xavier Darcos, ont prévenu que le recrutement des enseignants, les programmes et les diplômes scolaires resteraient en dehors du champ de l'expérimentation. Vingt présidents de conseil régional sur vingt-deux ont répondu à nos questions.

Construction des universités.

C'est une des revendications fortes des régions : obtenir la responsabilité de la construction des établissements universitaires.

" Depuis la mise en œuvre du plan Université 2000 [en 1992], les régions sont devenues des acteurs à part entière dans la programmation et la réalisation des structures d'accueil universitaires, qui relèvent pourtant, au regard de la loi, de l'exclusive compétence de l'Etat", souligne Jacques Blanc, président (UMP-DL) du conseil régional Languedoc-Roussillon, pour expliquer sa volonté d'obtenir cette compétence. Première région universitaire, avec 500 000 étudiants, l'Île – de - France propose aussi un transfert de la construction des universités. "L'expérience acquise avec les lycées et l'engagement actuel de la région dans le plan Université 3000 [adopté en mars 2000] justifient non pas une "expérimentation" dans un cadre fragile, mais le transfert par la loi de [cette] compétence", précise Jean-Paul Huchon, son président (PS). Les Pays de la Loire, le Limousin, Midi-Pyrénées, la Haute-Normandie et le Nord - Pas-de-Calais y sont également favorables. Certaines régions, comme l'Île – de - France, Poitou-Charentes et Provence – Alpes - Côte d'Azur (PACA), réclament en outre la prise en charge des logements étudiants.

Plusieurs régions veulent aller au-delà de la seule construction des bâtiments. Elles souhaitent définir l'offre de formation dans l'enseignement supérieur. Rhône-Alpes est certainement la plus ambitieuse en la matière : elle revendique "la responsabilité de l'élaboration de la carte DES FORMATIONS supérieures avec le financement et le fonctionnement des établissements". L'Alsace et l'Aquitaine veulent pouvoir, de leur côté, définir la carte de l'enseignement supérieur professionnalisé (BTS, IUT, IUP). Ces aspirations risquent néanmoins de se heurter aux présidents d'université. Dès juillet, la Conférence des présidents d'université (CPU) a déclaré son hostilité "à tout transfert de tutelle vers les régions".

Formation professionnelle.

Plusieurs présidents de région veulent obtenir la responsabilité pleine et entière de la formation professionnelle. Les régions disposent déjà d'une compétence générale mais l'Etat a conservé la responsabilité des formations en direction de certains publics (les plus en difficulté notamment). C'est sur cette distinction que veulent revenir ces régions en proposant de piloter la totalité de la formation professionnelle. Champagne-Ardenne, par exemple, suggère de prendre en charge les dispositifs déjà existants pour les demandeurs d'emploi, jeunes ou adultes, de courte ou de longue durée. La Haute-Normandie, l'Île-de-France, le Languedoc-Roussillon, PACA, Rhône-Alpes et Poitou-Charentes souhaitent également être les seules compétentes sur ce dossier. "Toutes les décisions sur la formation professionnelle doivent être prises au niveau régional", note Elisabeth Morin (app. UMP), qui a remplacé Jean-Pierre Raffarin à la tête de Poitou-Charentes. La Lorraine propose de son côté la transformation des rectorats en établissements publics afin, selon Gérard Longuet (UMP-UDF), de "régionaliser la relation qui existe entre la formation professionnelle et l'emploi en Lorraine".

Orientation des élèves.

Les régions se préoccupent de l'information et de l'orientation des collégiens et lycéens. L'Alsace propose ainsi de créer un établissement public ou d'une agence associant notamment la région, le rectorat, l'ANPE. L'Aquitaine se prononce en faveur d'un *"institut régional de l'orientation et des métiers"*. Les Pays de la Loire suggèrent de transférer aux régions *"la responsabilité et la gestion des organismes chargés de l'information sur les filières et les métiers (Onisep, CIO)"*. La Bourgogne (dès 2003) et la Basse-Normandie sont également candidates. *"C'est un sujet sur lequel il est difficile de défendre l'action de l'Etat tant celle-ci paraît médiocre"*, note un spécialiste du dossier au ministère de l'éducation.

Carte des formations.

Où choisit-on d'implanter un lycée ? Quelles filières met-on en place ? Qui décide de cette carte des formations ? Les régions, qui financent les constructions, sont déjà chargées de réaliser un schéma prévisionnel des formations. L'Alsace, Champagne-Ardenne et les Pays de la Loire revendiquent un rôle accru pour mieux coller aux besoins de l'économie locale. Mais une décentralisation complète de ce dossier n'est pas envisageable : l'Etat conservera en effet la maîtrise de la nomination des enseignants dans les établissements.

Gestion des personnels d'entretien des lycées.

Les régions étant déjà compétentes en matière de construction et d'entretien des lycées, la décentralisation de la gestion des personnels techniques et administratifs (Atoss) des lycées constitue une des pistes de réflexion du gouvernement. Certaines régions le réclament clairement, comme le Nord - Pas-de-Calais, d'autres l'envisagent, comme l'Alsace. Quelques-unes sont beaucoup plus réticentes. Midi-Pyrénées, par exemple, se déclare a priori opposée. *"La discussion ne pourrait en effet être engagée que si, a priori, l'Etat acceptait la mise à niveau des effectifs et un débat contradictoire afin qu'un accord préalable soit établi avec la communauté éducative"*, affirme Martin Malvy, président (PS) du conseil régional de Midi-Pyrénées, en référence aux oppositions des syndicats sur le principe d'un transfert des personnels.

Le préalable financier.

Sur l'ensemble de ces sujets, les régions posent systématiquement une condition : que l'expérimentation de nouvelles compétences s'accompagne de transferts financiers correspondants. Les conseils régionaux gardent en effet un souvenir amer, sur le plan budgétaire, de la décentralisation des années 1980. Les dotations versées par l'Etat aux collectivités n'ont pas suivi la hausse des dépenses consacrées par les régions à la construction et à la rénovation des lycées. Prudentes, les régions demandent donc presque systématiquement la réalisation d'audits ou d'états des lieux pour évaluer l'importance des futures dépenses avant tout transfert.

Luc Bronner, Martine Laronche et Marie-Laure Phélippeau

**Yves Dutercq, sociologue à l'Institut national de la recherche pédagogique
"On risque de créer, au niveau régional, une nouvelle forme de centralisme"**

Quel bilan peut-on tirer de la décentralisation en matière éducative ?

Il est dans l'ensemble positif. Des avantages réels sont mentionnés en matière de construction, d'entretien des bâtiments et de financement plus rapide de certaines actions pédagogiques.

Beaucoup de chefs d'établissements disent entretenir des relations plus satisfaisantes avec leurs interlocuteurs des collectivités locales qu'avec ceux des services académiques, sur la base de la négociation et non plus de l'injonction.

Cependant, le fort mouvement de déconcentration qui s'est opéré depuis quinze ans, et notamment le renforcement régulier du pouvoir des recteurs, a limité les effets de la décentralisation et l'autonomie des établissements. La rupture entre niveau central et niveau local ne s'est pas réalisée, contrairement à d'autres pays européens, qui ont, comme la France, une tradition centralisée. En France, on pourrait parler de "déconcentration".

La décentralisation a-t-elle induit une variété des politiques régionales ?

Sans doute, mais de façon très ponctuelle avec quelques régions très entreprenantes et une majorité d'autres assez prudentes. Les présidents de région les plus volontaristes sont ceux qui s'appuient sur l'action éducative pour valoriser leur mandat électif. Quelques-uns ont pu profiter de la faiblesse de certains responsables territoriaux de l'éducation nationale. Au final, les cas les plus nets d'émergence d'une politique éducative territoriale correspondent à une rencontre d'une dynamique régionale et d'une dynamique rectorale, comme cela a notamment été le cas à Lille et à Lyon dans les années 1990.

La décentralisation a-t-elle contribué à accroître les inégalités dans le domaine scolaire ?

Certains écarts ont peut-être été accentués mais le problème se situe davantage entre régions riches et régions pauvres, qu'entre régions dynamiques ou non. D'où la nécessité de réfléchir à une péréquation. Sinon, certaines régions ne pourront pas suivre.

Quels gains l'école peut-elle tirer d'une décentralisation accrue ?

L'intervention des collectivités territoriales implique une modification des rapports de force, notamment entre offre et demande d'éducation : l'offre n'est plus celle du seul Etat, mais se complète des actions souvent très significatives des pouvoirs locaux. Cette complémentarité permet des réponses plus rapides et mieux ajustées aux attentes des familles et des acteurs économiques. Le développement des politiques éducatives territoriales comporte aussi des risques évidents : surenchère, déséquilibre interrégional, accroissement des inégalités, retour du règne des notables.

Que pensez-vous du choix des régions comme chefs de file de la décentralisation ?

Je crains les conséquences d'une décentralisation non contrôlée, qui induirait de grandes différences. Mais l'exemple du primaire démontre que peuvent coexister un cadre national fort et des politiques locales influentes.

En revanche, le choix des régions risque de donner à cette décentralisation des allures de faux-semblant. L'organisation du système éducatif sera peut-être améliorée mais je ne pense pas que cela permettra d'insuffler davantage de dynamisme, ni de valoriser les expériences de terrain. On risque de revenir à une bureaucratie forte, de créer une nouvelle forme de centralisme au niveau régional. Avec un effet pervers : quand le centre est plus près des acteurs, ceux-ci sont finalement encore moins libres.

Propos recueillis par Marie-Laure Phélippeau

Rhône-Alpes veut expérimenter un transfert de compétences sur l'ensemble du "bloc éducatif"

Après la Lorraine, le 17 juillet, la Corse, le 27 juillet, et l'Alsace, le 6 septembre, Jean-Pierre Raffarin devait poursuivre, lundi 7 octobre à Lyon, sa tournée d'explication et de concertation avec les élus locaux sur la réforme de la décentralisation. Les vœux de la présidente (UDF) de la région Rhône-Alpes, Anne-Marie Comparini, qui seront débattus lors des assises régionales des libertés locales, le 10 décembre, sont connus : ils ont été rendus publics, le 27 septembre, devant les élus du conseil régional.

Mme Comparini a notamment indiqué que sa région, traditionnellement en pointe en matière de décentralisation, était désormais "prête" à recevoir une "compétence exclusive, pleine et entière" dans le domaine de la formation. Evoquant l'"anticipation historique" et "l'expérience avérée" de la région dans les lycées et le transport ferroviaire, allant "bien au-delà des compétences légales", Mme Comparini a assuré que Rhône-Alpes était "prête pour cette grande réforme". Se prononçant notamment pour "une autonomie plus grande des universités", elle a assuré aux élus régionaux que cette démarche ne remettrait en cause ni la reconnaissance des diplômés ni le statut des enseignants.

Dans un communiqué publié mardi 1er octobre, la présidente de la région a précisé les contours de cet éventuel transfert de compétences. Dans son esprit, il s'agirait "de recevoir en compétence exclusive, pleine et entière tout ce qui concerne le bloc éducatif, tant en formation initiale que continue", soit "la totalité de l'apprentissage, du fonctionnement des lycées et du dispositif d'information - orientation des lycéens comme des publics jeunes qui s'adressent aux missions locales". S'agissant de la formation continue, ajoute Mme Comparini, "tout ce qui relève actuellement des financements d'Etat pourrait être transféré à la région". Pour l'enseignement supérieur, la présidente de Rhône-Alpes souhaite que sa région obtienne "la responsabilité de la carte des formations et du patrimoine", ainsi que des enseignements artistiques.

Mme Comparini, qui se dit soucieuse de ne pas "rater l'occasion qui se présente par des expérimentations mal préparées", prend soin de pointer certaines "conditions préalables". Selon elle, le transfert de compétences doit être "complet", "réunir les moyens dans les mains d'un seul intervenant" et, surtout, "bien sûr s'accompagner des moyens financiers et ressources humaines" transférés par l'Etat.

Jean-Baptiste de Montvalon

Note : dossier réalisé par la Délégation nationale Structures éducatives Conseil en développement