Council of Europe
Conseil de l'Europe

502
94/1322

Congress of Local and Regional Authorities of Europe

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Strasbourg, le 2 mai 1994
s:\delai.fdb\sessio1\congres\fcg11.b

CG (1) 1 B
Partie II

PREMIERE SESSION

(Strasbourg, 31 mai - 3 juin 1994)

CONTRIBUTION AU RAPPORT

SUR LES QUESTIONS D'ACTUALITE RELATIVES AUX POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX

- EDUCATION ET CULTURE -

(Rapporteur: Mme Lund, Danemark)

EXPOSE DES MOTIFS

INTRODUCTION

Les statistiques et informations concernant les tâches et l'élaboration de la politique aux niveaux local et régional en Europe centrale et orientale, varient beaucoup par le nombre, la méthode employée, le sujet traité et le degré de détail. Dans la présente étude, on ne prétendra donc pas examiner avec minutie la situation de chaque pays, et l'on s'efforcera plutôt de dégager certaines tendances communes, en ne mentionnant tel ou tel pays qu'à titre d'exemple.

La question qui semble faire l'objet de discussions et d'un débat politique dans tous les pays européens, à l'Est comme à l'Ouest, est celle de la décentralisation des pouvoirs et de la répartition des compétences.

L'avis le plus répandu parmi les pouvoirs locaux d'Europe centrale et orientale est que les gouvernements progressent trop lentement dans les réformes devant aboutir à un accroissement de l'autonomie locale.

Ce qu'ils critiquent surtout, ce n'est pas nécessairement le fait que leurs fonctions et responsabilités soient trop limitées. Au contraire, beaucoup trouvent excessives les responsabilités qui leur sont attribuées et insuffisants les moyens dont ils disposent pour financer des solutions acceptables.

1. EDUCATION

1.1. Insuffisance des moyens financiers

Il est certain que les moyens financiers font défaut dans le domaine de l'éducation. Dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, les municipalités (ou les villes) sont responsables de la gestion et de l'entretien des installations préscolaires, ainsi que des écoles primaires.

Les municipalités se trouvent donc dans une situation où elles ont pour responsabilité de fournir des installations et des bâtiments scolaires convenables, ainsi que de les entretenir.

Lorsque de nombreux bâtiments sont en mauvais état, lorsque des équipements doivent être remplacés ou modernisés, une telle responsabilité devient presque impossible à exercer si la délégation des tâches ne s'accompagne pas d'un financement suffisant.

Dans les **pays baltes**, par exemple, les pouvoirs locaux sont aux prises avec la confrontation paradoxale d'une décentralisation accrue des responsabilités et d'une centralisation accrue des moyens de financement. Etant donné la situation économique extrêmement difficile de l'Estonie, les pouvoirs locaux estoniens se sont vu déléguer en 1992 un très grand nombre de responsabilités, mais n'ont reçu de crédits que pour couvrir 10 à 40 % des coûts réels.

En **Biélorussie**, les municipalités dépendent dans une très large mesure des entreprises locales, car celles-ci financent la construction d'écoles maternelles, ainsi que l'entretien des établissements scolaires.

1.2. Insuffisance de la législation

Toutefois, l'insuffisance des crédits n'est pas la seule difficulté tenant à la décentralisation de nombreuses responsabilités. Le manque de législation adéquate pose lui aussi un problème à de nombreuses collectivités locales d'Europe centrale et orientale.

En **Lituanie**, les pouvoirs locaux sont responsables de la gestion et du financement de tous les établissements d'enseignement, y compris les écoles professionnelles, les conservatoires de musique, les instituts sportifs et les écoles d'art. Néanmoins, on n'a pas pris en considération, dans le projet de loi sur l'administration locale, les changements intervenus en ce qui concerne l'enseignement après que la Lituanie fut devenue indépendante.

En **Pologne**, les municipalités auraient dû prendre à leur charge la gestion des écoles primaires à compter du 1er janvier 1994. En réalité, le quart seulement des municipalités l'ont fait. Cela ne tient pas à un manque de volonté d'autonomie administrative. Il semble toutefois que le gouvernement n'ait pas pris les mesures suffisantes pour définir les conditions dans lesquelles cette transition devait avoir lieu. Le statut des biens immobiliers n'est toujours pas clair, pas plus que les lois budgétaires ni les lois de financement de l'administration locale, et les municipalités qui ont effectivement assumé cette responsabilité ont dû dépenser des sommes considérables.

1.3. Manque de systèmes administratifs et de spécialistes qualifiés

Pour assumer des responsabilité, il faut beaucoup d'expérience et de compétence. Comme tous les pays post-communistes étaient autrefois fortement centralisés, le manque de connaissances et d'expériences administratives requises sur les plans local et régional posent un problème particulièrement important.

Beaucoup de pays s'efforcent de répondre à la demande de connaissances spécialisées. En **Lettonie**, deux centres de formation à l'autonomie administrative ont été créés en collaboration avec le programme PHARE. La lettonie coopère avec plusieurs pays occidentaux dans ce domaine.

En **Ukraine**, l'Association des conseils démocratiques organise la formation des membres des conseils locaux et organise des réunions avec des experts internationaux.

En **Albanie**, pays qui connaît de graves difficultés économiques, le Conseil de l'Europe aide à la restauration de l'infrastructure scolaire. De plus, l'Albanie entretient, elle aussi, des contacts directs avec des institutions d'enseignement étrangères, afin de satisfaire le besoin de compétences et de connaissances supplémentaires.

La CPLRE, elle-même, est en train de mettre sur pied une association indépendante pour un Réseau d'organisations responsables de la formation du personnel des collectivités territoriales afin de faciliter l'échange d'expérience entre les formateurs de toutes les régions d'Europe.

1.4. Programme scolaire et qualifications des enseignants

Pendant une quarantaine d'années, tous les programmes d'enseignement d'Europe centrale et orientale ont été subordonnés à une idéologie politique. Les changements qui ont eu lieu depuis ont rendu possible l'accès à des ouvrages qui étaient jusqu'alors diffusés clandestinement. De nouveaux manuels scolaires ont été publiés, et les enseignants peuvent désormais s'exprimer librement.

Il est évident qu'en même temps, les programmes scolaires ont été placés sous un éclairage différent. Entre pays d'Europe centrale et orientale, la situation varie davantage à cet égard qu'en ce qui concerne la gestion des écoles.

Les programmes scolaires représentent en règle générale une affaire nationale dans le cadre de laquelle s'exercent plusieurs degrés d'influences locales.

En **Albanie, en République tchèque, en Estonie et en Slovaquie,** par exemple, les programmes sont du ressort exclusif des ministères compétents.

En **Pologne**, il existe un programme de base portant sur un ensemble fondamental de connaissances générales défini par le ministère de l'Enseignement. Cette formule est jugée nécessaire pour faciliter aux élèves le passage d'une école à l'autre. Chaque école peut néanmoins étendre ce programme dans la limite de ses ressources financières.

En **Hongrie**, on assiste à une évolution plutôt opposée, qui donne lieu actuellement à une vive controverse. Depuis la promulgation de la loi de 1985 sur l'enseignement, le système d'enseignement hongrois est hautement décentralisé, et il appartient à chaque école de définir son programme. En 1992, des centres régionaux d'enseignement ayant le pouvoir d'exercer une supervision statutaire sur les collectivités locales autonomes ont été établis. En 1993, un projet de loi tendant à la recentralisation nationale des programmes dans le cadre d'un système d'examens décentralisé a été présenté. Ce projet de loi a amené les partis d'opposition à présenter des programmes de réforme de l'enseignement s'opposant aux propositions centralistes du gouvernement.

En tout état de cause, on accorde dans tous les pays beaucoup d'attention au débat sur les programmes et la qualité de l'enseignement. Les méthodes ayant pour but de mesurer, de comparer ainsi que d'assurer la qualité et la pertinence des programmes font, elles aussi, l'objet d'intenses recherches.

Les changements politiques ont imposé également des responsabilités nouvelles aux enseignants. Dans toute culture, ces derniers contribuent très largement à promouvoir la démocratie et le civisme. En Europe centrale et orientale, on constate un besoin croissant de formation des enseignants, en cours d'emploi ou non, car des pans entiers du programme de chaque matière scolaire classique ont subi de rapides changements. Le manque d'enseignants de langues étrangères pose, lui aussi, un grave problème. En outre, des matières telles que l'histoire moderne, la littérature et les sciences sociales ont désormais un nouveau contenu qui rend encore plus nécessaire la révision des cours de formation. On considère généralement difficile de suivre le rythme des changements tout en créant une méthodologie appropriée et en trouvant des crédits pour des cours de formation convenables.

1.5. Ecoles privées

Les écoles privées correspondent à un nouveau phénomène dans les pays post-communistes. Ce phénomène est encore très marginal, mais il prend de l'ampleur. La plupart des écoles privées sont gérées par les églises et les ordres religieux. Les milieux de l'enseignement ont des points de vue variables sur les écoles privées. Certains perçoivent en elles un apport bienvenu au monde de l'enseignement, car ils voient un avantage à la concurrence qualitative. D'autres déplorent qu'il faille opérer une ponction dans les ressources publiques pour financer ces établissements, que l'Etat subventionne et qui sont donc tenus de satisfaire aux impératifs académiques du système scolaire public.

En **Albanie**, des groupes religieux étrangers créent et financent des écoles privées, ce dont on se félicite en raison de l'extrême gravité de la situation financière. Certains éducateurs se déclarent néanmoins préoccupés par la forte influence religieuse qui s'exerce ainsi sur une démocratie laïque.

1.6. Responsabilité officielle ou non

Presque tous les représentants locaux d'Europe centrale et orientale s'inquiètent de la gravité du chômage, qui affecte en particulier les jeunes. La lutte contre le chômage ne relève pas dans chaque pays de la responsabilité des collectivités locales. Néanmoins, tous ceux qui sont en relation avec le système d'enseignement essaient de trouver des moyens pour améliorer la situation par l'enseignement et la formation. Cette tâche n'est pas facile, car la législation nationale ou l'insuffisance des finances locales s'opposent fréquemment à ce que soient prises des mesures spécifiques en la matière. Les membres de la classe politique locale s'estiment néanmoins tenus de donner satisfaction à la population concernée lorsque l'Etat central est défaillant, qu'ils aient ou non les compétences officielles pour ce faire. Par exemple, ils instituent des cours spéciaux ou un recyclage des chômeurs.

2. CULTURE

Presque toutes les collectivités locales d'Europe centrale et orientale assument d'importantes responsabilités dans le domaine culturel. En **Bulgarie**, chaque municipalité est responsable de son théâtre, de sa bibliothèque et de ses installations sportives. En **Croatie** comme en **Estonie**, elle doit veiller à satisfaire aux besoins culturels et sportifs de la population locale. En **Hongrie**, les bibliothèques et les institutions culturelles sont financées localement. En **Lettonie**, les collectivités locales sont responsables de toutes les institutions culturelles. En **Roumanie** et en **Slovaquie**, elles doivent mettre à la disposition de la population locale des installations culturelles et des locaux pour la jeunesse, tout en assurant des services sportifs.

Là encore, le problème réside non pas dans la centralisation des compétences, mais dans celle des crédits. Etant donné les lourdes responsabilités qui pèsent sur les pouvoirs locaux en ce qui concerne les installation culturelles, beaucoup estiment que l'on en fait beaucoup trop peu, du fait des très fortes dépenses consenties dans le domaine social comme dans l'enseignement.

Dans beaucoup de pays, on constate de plus en plus une coopération des mieux venues avec le secteur privé, sous la forme de parrainages.

3. CONCLUSION

Il semble que, dans la plupart des pays anciennement communistes, la responsabilité réelle des installations en matière d'éducation et de culture incombe aux pouvoirs locaux, tandis que le plus souvent, c'est une autorité régionale qui supervise et coordonne le travail accompli par les municipalités de la région.

Il est évident que la situation des autorités locales et régionales responsables de l'enseignement en Europe centrale et orientale évolue avec rapidité. Il est non moins évident que ces mêmes autorités sont aux prises avec de nombreuses difficultés.

Tous les représentants locaux sont très conscients de l'importance de la participation culturelle sur le plan local comme moyen de promouvoir le civisme, la démocratie et l'identité locale, ainsi que pour combattre l'exclusion sociale. C'est pourquoi le domaine de la culture a des tâches cruciales à accomplir.

Tout d'abord, il convient d'élaborer dans chaque pays un système approprié de financement et de péréquation permettant d'y trouver de bonnes solutions au problème posé par le grand nombre de responsabilités déléguées aux pouvoirs locaux et régionaux.

Deuxièmement, il y a lieu d'établir, à l'usage des pouvoirs locaux et régionaux, une législation instituant une nette division des responsabilités et des compétences.

Il faut souligner que la décentralisation des compétences et des responsabilités doit toujours s'accompagner d'un financement suffisant ou du pouvoir de trouver des ressources suffisantes, faute de quoi la décentralisation perd tout son sens.

On a grand besoin de la coopération et de l'assistance d'autres pays d'Europe, ainsi que de l'échange d'enseignements et d'idées avec eux.

Les projets actuels de la CPLRE et du CDCC sont à étendre encore davantage, et il faut mettre en place de nouveaux projets afin d'instituer des forums pour l'échange d'enseignements et de connaissances.

Dans le domaine de l'enseignement, les projets de jumelage scolaire et d'échange d'élèves, d'enseignants ainsi que de matériels pédagogiques se sont avérés fort utiles. Le projet de la CPLRE relatif à l'histoire locale, par exemple, a été couronné d'un grand succès. De son côté, le jumelage d'écoles albanaises avec des écoles d'autres pays d'Europe et des Etats-Unis apportera une précieuse contribution à la coopération scolaire européenne.

La Conférence organisée par la CPLRE en coopération avec le CDCC sur le thème "Partage des responsabilités et des pouvoirs entre les autorités locales, régionales et nationales dans le domaine de l'enseignement", qui s'est tenue récemment à Czestochowa (du

19 au 21 avril 1994), en Pologne, a jeté de précieuses lumières sur l'évolution des systèmes d'enseignement dans toute l'Europe. Les participants à cette conférence ont demandé un renforcement des contacts et d'autres possibilités de réflexion dans ce domaine.

La proposition de créer à Varsovie un Centre d'information européen pour l'éducation civique est une excellente initiative dont il faudra suivre de près le devenir et qu'il conviendra de soutenir par tous les moyens. Ce centre constituera en effet une excellente plaque tournante pour l'échange de programmes et de ressources pédagogiques en ce qui concerne l'éducation civique, ainsi que pour la promotion de l'enseignement relatif à la citoyenneté démocratique dans les écoles comme dans le cadre de la formation des enseignants.

La citoyenneté démocratique doit devenir un véritable mot d'ordre dans le domaine de la culture. Il convient de mettre en oeuvre des projets visant à soutenir la culture en tant que moyen de lutter contre l'exclusion sociale et de promouvoir la participation des citoyens.

Pour encourager la participation des citoyens à l'action des organisations et associations bénévoles ainsi qu'à des activités sociales, la CPLRE prépare actuellement la tenue d'une conférence sur le sport dans la municipalité de Gödöllö, en Hongrie, au début de 1995. Cette conférence aura deux principaux thèmes: le financement des activités sportives et la promotion de la participation. En effet, le sport représente, lui-aussi, un élément de démocratisation et d'éducation civique.

La réalisation du projet du CDCC relatif à la création en Espagne d'un Centre européen pour le développement et la coopération culturels devra être suivie de très près et recevoir tout le soutien possible. Dans l'étude de faisabilité effectuée par l'expert du CDCC, M. Eduardo Delgado, l'auteur, préconise la création d'un centre culturel chargé de faciliter la diffusion des informations culturelles, de promouvoir l'évaluation des politiques, de la formation et du débat culturels, ainsi que de soutenir la constitution de réseaux. Un tel forum culturel pourrait s'avérer être un élément essentiel de la promotion des activités culturelles locales et régionales dans tous les pays d'Europe.

BIBLIOGRAPHIE/SOURCES

Questionnaire sur les responsabilités et les difficultés en matière d'éducation et de culture adressé par le Secrétariat du CPLRE

réponses de :

- Albanie
- Association des villes d'Estonie
- Budapest City Council School Board
- Municipalité de Gödöllö, Hongrie, Département de l'Education publique
- Association des villes de Lituanie

Document CPLRE CONF/Czes (94) 8 : "Partage des responsabilités aux niveaux national, régional et local dans les 23 pays européens" par Mme Anne VAN HAECHT, Université libre de Bruxelles.

Document CPLRE CONF/Czes (94) 7 : "Entre centralisation et décentralisation de l'éducation du point de vue du contenu des programmes, de la nomination, de la formation et de la gestion du personnel enseignant" par M. Tadeusz MATUSZ, Président de la Commission de l'Education de l'Association des villes polonaises.

Document CPLRE CONF/Czes (94) 4 : "L'Etat, la région, l'école - le partage des compétences et des responsabilités administratives et financières" par M. Tadeusz WRONA, Maire de Czestochowa.

Document CPLRE CPL (28) 9A Partie II ANNEXE: "L'évolution de l'autonomie locale et régionale dans les pays d'Europe centrale et orientale" par M. Erich PRAMBÖCK, Secrétaire Général de l'Association des villes autrichiennes.

Document introductif de l'"Association of Democratic Councils of Peoples Deputies of Ukraine and Democratic Blocs in Councils".

Réforme de l'Autonomie locale de Lettonie, rapport du Ministre des Réformes d'Etat, Jurmala, 25-27 mars 1994.

CDCC document CC-Cult (94) 4 provisoire : "Etude préliminaire de faisabilité sur la création d'un centre européen pour le développement et la coopération culturels" M. Eduard Delgado, Consultant.