

Council of Europe
Conseil de l'Europe



502
96/905

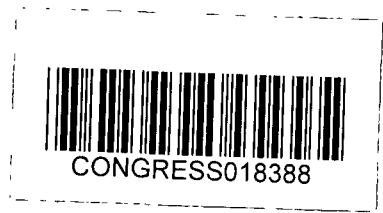
For debate in the Standing Committee
Pour débat à la Commission Permanente
See Rule 12 (4) - Voir article 12 (4) du Règlement

Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Chamber of Local Authorities

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe
Chambre des pouvoirs locaux

Strasbourg, le 13 mars 1996
s:\delai.fdb\session\session2\fcpl2.7

CPL (2) 7
Part. II



DEUXIEME SESSION

**"LES RESPONSABILITES ET INITIATIVES
DES VILLES EN MATIERE D'EDUCATION"**

Rapporteurs : Mme Lund (Danemark) et M. Wrona (Pologne)

EXPOSE DES MOTIFS

* Objections to the Standing Committee procedure must reach the Head of the Congress Secretariat a clear week before the meeting of the Standing Committee; if 5 members object, the report will be submitted to the Plenary Session.
Les éventuelles objections à l'examen en Commission Permanente doivent parvenir au Chef du Secrétariat du Congrès une semaine avant la réunion de la Commission Permanente; si 5 membres du Congrès présentent des objections, le rapport sera soumis à la session plénière.

I. INTRODUCTION

Depuis 1992, dans le cadre de l'ancienne Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, avant la création du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, une réflexion sur les compétences et le rôle des pouvoirs locaux en matière d'éducation avait été entamée. Dans cette perspective, avait été constitué un groupe de travail avec une composition mixte : d'une part, des représentants des pouvoirs locaux de 10 villes européennes¹ et d'autre part, des élus locaux appartenant à la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, auxquels ont ensuite succédé des membres de la Chambre des pouvoirs locaux du Congrès ainsi qu'un membre de la Chambre des Régions, afin de préparer un Avis de cette Chambre.

Le groupe de travail "Villes et Education" s'était fixé un triple objectif :

- i) confronter les expériences de ces 10 villes européennes en matière d'éducation ;
- ii) examiner dans les différents pays membres du Conseil de l'Europe la répartition des compétences en matière d'éducation scolaire entre les échelons national, régional et local ;
- iii) réfléchir de façon générale au rôle et aux responsabilités des pouvoirs locaux en matière d'éducation au sens large, c'est-à-dire non seulement l'enseignement scolaire mais aussi l'éducation extra-scolaire, la formation permanente, l'éducation tout au long de la vie et l'éducation à la citoyenneté.

II. ORGANISATION DES TRAVAUX ET MANIFESTATIONS ORGANISEES

Au cours de ces quatre années d'activité, le groupe de travail "Villes et Education" a pu organiser trois séminaires et deux conférences.

1. Le séminaire sur "Combattre le chômage par la formation professionnelle : le rôle de la ville" (Stockholm, 22-24 avril 1993) a abordé en particulier les questions de la formation professionnelle dans le cadre scolaire et celle pour les groupes spéciaux.
2. Le séminaire d'Amsterdam sur "la ville face à l'éducation de sa population multiculturelle - migrants et minorités" (Amsterdam, 2-4 décembre 1993) a traité de l'intégration par l'éducation, du rôle des parents, de l'éducation des adultes et du multilinguisme dans la ville.
3. La Conférence sur "Le partage des responsabilités et des compétences en matière d'éducation entre les échelons local, régional et national" (Częstochowa, 19-21 avril 1994) a examiné ce partage du point de vue des compétences et des responsabilités administratives et financières, du contenu des programmes, de la nomination, de la formation et de la gestion du personnel enseignant, de l'autonomie des établissements et des Directeurs d'écoles, de la participation des parents et du secteur privé.

¹ Les 10 villes en question sont : Amsterdam (Pays-Bas), Barcelone (Espagne), Bologne (Italie), Budapest (Hongrie), Czeŝtchowa (Pologne), Francfort (Allemagne), Liverpool (Royaume-Uni), Lyon (France), Riga (Lettonie) et Stockholm (Suède)

4. Le séminaire sur "Education et territoires de la ville" (Lyon, 13-15 octobre 1994 a permis de réfléchir à la définition, l'analyse et la localisation des territoires sensibles et aux stratégies et politiques des villes pour répartir les financements et les compétences sur leurs territoires.
5. Enfin, la Conférence finale sur "les Villes et l'Education" (Bologne, 8-10 février 1996) a permis de faire la synthèse des travaux du groupe tout en élargissant la discussion à d'autres villes européennes et d'autres partenaires concernés au niveau local, régional ou national.

Parallèlement à ces manifestations, le groupe de travail a confié à un expert consultant, Mme Anne Van Haecht (Université Libre de Bruxelles), la préparation d'une étude sur "**Le partage des responsabilités et des compétences en matière d'éducation entre les échelons local, régional et national**". Vingt-trois pays européens ont répondu au questionnaire et participé à cette étude préparée en coopération avec le Comité de l'Education du Conseil de la Coopération Culturelle du Conseil de l'Europe. L'étude de Mme Van Haecht a ainsi permis d'obtenir une vue d'ensemble sur différents pays européens quant au partage des compétences éducatives entre l'Etat et les collectivités locales et régionales.

Tout au long de son travail, le groupe "Villes et Education" a pu bénéficier de la participation de M. Bogard, expert consultant, qui a agi en tant que rapporteur général pour les trois séminaires et la Conférence finale de Bologne. Mme Van Haecht a, quant à elle, été rapporteur général de la Conférence de Czestochowa. Les Rapporteurs du CPLRE et l'ensemble du groupe de travail souhaitent adresser leurs très vifs remerciements à ces deux experts pour leur précieuse aide et leur importante contribution aux travaux.

Les Rapporteurs du CPLRE tiennent également à remercier l'ensemble des représentants des 10 villes du réseau qui ont, à chacune des manifestations organisées, apporté leur expérience et leur réflexion sans lesquelles le groupe de travail n'aurait pu mener à bien ce projet.

Certaines de ces villes ont déjà commencé à établir bilatéralement des liens directs d'échange et de coopération et les Rapporteurs forment des vœux pour que ces échanges se poursuivent et se généralisent à d'autres villes européennes.

III. RESULTATS DES TRAVAUX

1. "Le partage des responsabilités et des compétences en matière d'éducation entre les échelons local, régional et national"

En débutant ses travaux, le groupe de travail avait souhaité examiner de plus près le contexte dans lequel se trouvaient actuellement les collectivités territoriales d'Europe vis à vis des compétences qui leurs sont dévolues en matière d'éducation. En effet, les tendances actuelles à la décentralisation dans les systèmes scolaires semblaient se confirmer dans plusieurs Etats membres, de sorte que les collectivités locales et régionales paraissaient appelées à assumer des obligations croissantes dans le champ de l'éducation. Le but de l'étude réalisée par Mme Van Haecht était donc d'obtenir une vue d'ensemble sur les différences qui existent d'un pays à l'autre quant au partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales et régionales en cette matière.

Dans cette étude, la partie du système scolaire dépendant des pouvoirs publics a été privilégiée alors que l'éducation des adultes et la formation en cours de carrière n'ont pas été retenues. Pour l'enseignement supérieur et universitaire, les renseignements ont été fournis de manière très inégale selon les pays.

La diversité des systèmes scolaires européens

Les résultats de l'enquête réalisée illustrent la diversité des systèmes scolaires européens. Un certain nombre de différences se manifestent dans les domaines suivants :

- 1°) Autorité(s) responsable(s) aux différents niveaux du système scolaire,
- 2°) Compétences administratives et financières,
- 3°) Subventions,
- 4°) Ouverture/fermeture d'une école,
- 5°) Nomination et rémunération des enseignants,
- 6°) Contenu de l'enseignement : qui établit les programmes scolaires ?

Une des questions majeures de l'étude portait sur le caractère centralisé ou décentralisé des différents systèmes scolaires. A ce propos, on ne peut s'en tenir strictement aux réponses données par nos différents correspondants dans les 23 pays ayant participé à l'enquête. En effet, nous nous apercevons que les choses ne sont pas si évidentes qu'elles ne paraissent à première vue. Ainsi selon les réponses de la Suisse et de l'Allemagne, par exemple, ces pays pourraient être classés dans la catégorie des pays à système à prédominance décentralisée puisque l'enseignement est présenté comme décentralisé en raison de la structure fédérale du pays. Toutefois, si nous envisageons ces deux entités nationales non pas à partir de l'Etat fédéral, mais à partir respectivement du Canton et du Land, nous constatons qu'il faut relativiser la réponse initialement donnée.

Si il est vrai qu'une volonté décentralisatrice s'exprime actuellement dans nombre de politiques scolaires européennes, elle n'affecte nullement les différents pays de la même manière. Or, il importe pour y voir clair de bien différencier déconcentration (ou décentralisation fonctionnelle) et décentralisation territoriale. La première consiste en un transfert de compétences du pouvoir vers ses propres ramifications administratives ; la deuxième consiste en un transfert de compétences de l'Etat vers des entités subordonnées gouvernées par des assemblées élues (provinces, municipalités, communes, etc). Un processus de déconcentration n'a pas nécessairement pour but d'affaiblir le contrôle étatique qui peut très bien continuer à s'exercer à partir de normes centralement émises.

Compte tenu de ces précautions à prendre, un classement des systèmes scolaires a été réalisé sous une forme typologique plus fine qui regroupe les différents systèmes éducatifs des pays en **trois grandes catégories** :

1. Systèmes scolaires en prédominance centralisés
 - 1.1. Systèmes scolaires fortement centralisés
 - 1.2. Systèmes scolaires centralisés à une propension à la déconcentration

2. Systèmes scolaires centralisés avec une tendance à la décentralisation
3. Systèmes scolaires en prédominance décentralisés

L'autonomie concédée à un système scolaire peut prendre différentes formes qu'il est possible de ramener au nombre de trois dans la typologie suivante :

- a. *L'autonomie dans le modèle territorial* : dans tous les systèmes scolaires modernes, l'Etat a été le garant du droit à l'accès à l'enseignement. Néanmoins, l'organisation et la gestion des institutions éducatives peuvent se voir confier à des autorités territoriales (provinces, comtés, communes, etc).
- b. *L'autonomie dans le modèle solidariste* : elle réunit tous les cas de figure où les usagers se rassemblent sur un projet spécifique : réaliser un choix éducatif partagé sur la base d'une vision du monde commune. Les établissements scolaires privés (confessionnels ou adeptes d'une pédagogie particulière), subventionnés ou non par les pouvoirs publics, pratiquent ce type d'autonomie.
- c. *L'autonomie dans le modèle participatif* : elle autorise la participation de représentants de parents et/ou d'employeurs, de syndicats, de conseillers élus, sans oublier les enseignants et les élèves dans les conseils scolaires ainsi que dans les comités régionaux existant aux différents paliers du système éducatifs.

Ces trois formes d'autonomie ne sont bien sûr pas irréductibles les unes aux autres et peuvent coexister selon différentes combinaisons dans nombre de pays européens.

En fait, chaque système scolaire national se présente comme une construction où se manifeste une combinaison singulière de ces différentes formes d'autonomie, prenant sens par rapport au cadre institutionnel et politique du pays.

Eléments du débat sur la décentralisation des systèmes scolaires

Selon l'étude de Mme Van Haecht, les motifs les plus souvent utilisés pour justifier des mesures décentralisatrices ont été les suivants :

- l'argument redistributif : vise le partage du pouvoir traditionnellement octroyé aux autorités centrales en matière de régulation des comportements institutionnels et individuels (pour répondre à l'exigence de standardisation) et en matière d'allocation des ressources (pour veiller à l'équité en limitant les différences entre régions et pour assurer des économies d'échelle et la mobilité des ressources).
- l'argument de l'efficacité : vise la mobilisation de ressources (locales et privées) non accessibles en cas de centralisation.
- l'argument des cultures d'apprentissage : vise une plus grande sensibilité aux différences locales.
- la gestion du conflit social : si un conflit ne peut être résolu par une imposition centrale, un dispositif décentralisateur peut offrir à l'Etat la possibilité de diffuser les sources de ce conflit.

la recherche d'une légitimité compensatoire : vise à répondre aux critiques portant sur l'hypercentralisation de l'Etat, l'impersonnalité de son administration et son manque d'intérêt pour les spécificités culturelles locales.

La décentralisation (regroupant en fait décentralisation territoriale, déconcentration et autonomie des établissements) est manifestement au coeur des discussions actuelles sur les politiques scolaires. Il est caractéristique que même les pays ayant actuellement un système fortement centralisé ont, dans leur réponse, insisté sur le fait que l'on commençait à s'intéresser chez eux à l'un ou l'autre aspect de cette problématique.

Il semble que c'est d'abord en référence aux grandes orientations politiques des pays concernés qu'il importe de rechercher le sens d'un dispositif de décentralisation (ou son refus). C'est sur cette base que ressemblances et divergences se construisent, au-delà d'une représentation univoque.

Les deux enjeux principaux semblent donc être : la définition de l'institution scolaire, soit comme service public, soit comme segment d'un marché des biens sociaux, d'une part, et la prise en compte des problèmes d'équilibre posés par un processus de décentralisation et des moyens utilisés pour y répondre, d'autre part.

Une claire définition des compétences au niveau scolaire est donc indispensable mais il est aussi nécessaire de les rendre opérationnelles en prévoyant les ressources pour exercer ces compétences efficacement.

Par ailleurs, il faut souligner que la diversité entre les systèmes scolaires, parmi les pays européens, est un phénomène évident mais il ne représente pas un obstacle à la solution commune des défis de l'éducation.

L'étude réalisée par Mme Van Haecht reflète, toutefois, la situation à un moment donné précis dans le temps alors que le domaine de l'éducation est, par ailleurs, en évolution continue. Il serait donc souhaitable de suivre de près ses développements futurs et de reprendre l'examen effectué par Mme Van Haecht d'ici quelques années pour juger de cette évolution et déceler les tendances européennes en la matière.

2. Conclusions de la conférence de Czestochowa

A l'image de ce qui se déroule actuellement dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, la Pologne vit une réforme de la répartition des compétences en matière d'éducation scolaire au cours de laquelle, en particulier, les communes ayant statut de villes devaient se voir confier la responsabilité des écoles maternelles et primaires. Au moment où la conférence de Czestochowa était organisée, la réforme posait un certain nombre de problèmes qui restait à résoudre :

- le manque de perspective claire et de stabilité quant au mode de financement de l'opération ;
- l'impossibilité de prendre des mesures destinées à doter les écoles d'un personnel dont la compétence garantit la qualité de l'enseignement ;

- la distorsion temporelle entre les décisions prises centralement et l'attribution de subventions aux communes ;
- le régime incertain de propriété juridique des bâtiments et espaces scolaires.

En fait, en comparant la situation des pays d'Europe occidentale avec celle des pays de l'Est, il semble que les premiers soient plus intéressés par les modalités de fonctionnement du système et les itinéraires des élèves alors que les seconds essaient de construire une démocratie s'exprimant dans l'école par de nouvelles valeurs et de nouveaux comportements, en rupture avec le passé. Il est clairement ressorti, à l'occasion de la conférence de Czestochowa, qu'il s'agit plus d'une différence de degré que de nature dans les problèmes rencontrés par les uns et les autres.

Il est important de souligner qu'une bonne part de la réflexion menée au fil de cette Conférence s'est focalisée, pour l'ensemble des pays européens représentés, sur l'harmonisation entre des dispositifs de décentralisation jugés nécessaires et des **valeurs démocratiques à caractère universel** conservant à l'enseignement son statut de service public, quelque soit le système politique en vigueur et quelque soit le pays d'Europe.

Les participants de la conférence de Czestochowa ont adopté une **Déclaration** sur "L'éducation en Europe : une responsabilité commune, des compétences partagées" (cf. CPL (2) 7 Partie I Annexe).

Dans ce texte, les participants ont ainsi tenu à souligner que l'Etat reste le garant de la cohérence et de la viabilité de tout système scolaire ; il ne peut éluder cette mission qu'il doit cependant assurer en respectant les droits des parents de choisir l'école correspondant à leur système de valeurs.

Toutefois, si un processus de décentralisation peut améliorer le fonctionnement d'un système scolaire, aucun dispositif élaboré en ce sens ne peut être considéré comme une recette universelle. En tout état de cause, le partage des compétences entre les différents niveaux de pouvoir doit avoir été clairement formulé dans une loi-cadre et les transferts financiers doivent se faire de manière sûre et transparente afin de permettre aux autorités régionales et locales d'endosser les tâches qui leur ont été assignées.

Par ailleurs, les participants ont également souhaité souligner la nécessité d'une revalorisation sociale et d'une formation renforcée des enseignants afin de faire face aux nouvelles exigences de l'éducation dans nos sociétés modernes.

3. Conclusions générales de la conférence de Bologne

Les participants à la conférence de Bologne ont adopté la **Déclaration** qui est annexée à la Recommandation sur "Responsabilités et initiatives des villes en matière d'éducation" qui met en relief les points essentiels suivants (cf. CPL (2) 7 Partie I Annexe).

Les villes sont avant tout des lieux de vie et de travail et sont toutes confrontées, bien que de façon spécifique en fonction de leur histoire et de leur situation, aux problèmes engendrés par l'explosion du chômage, l'intensification des exclusions, l'approfondissement des fractures sociales et la "précarisation" croissante de pans entiers de la population.

Bien qu'à elles seules elles ne peuvent résoudre ces problèmes urgents, les villes doivent s'engager clairement pour apporter leur contribution pour ces questions en mobilisant toutes leurs ressources en ce sens, y compris donc par le biais de leur politique en matière d'éducation.

Quelque soit le système éducatif et les compétences strictes attribuées aux autorités locales en matière d'éducation scolaire, les villes peuvent en particulier agir à la périphérie de l'éducation scolaire. Elles disposent de tout un ensemble de ressources situées concrètement dans les villes (entreprises, musées, équipements sociaux, culturels, sportifs et artistiques, etc.) qu'elles peuvent mobiliser.

D'autre part, les villes sont le niveau le plus pertinent pour engager les partenariats et synergies nécessaires sur le plan de la proximité, puisqu'elles sont plus sensibles à la diversité des situations et des solutions à mettre en oeuvre sur leurs territoires. De plus, les villes sont dans une position clef pour dynamiser et décloisonner les différents services offerts aux citoyens et citoyennes.

Il est important de souligner le fait que les villes ne réclament pas systématiquement plus de compétences, qu'elles ne cherchent pas à se substituer, mais à valoriser leurs possibilités d'action en s'appuyant sur leurs réseaux et structures existants ainsi qu'en développant les partenariats avec le secteur privé et le tissu associatif local.

Enfin, l'éducation ne saurait être réduite à ce qu'il est convenu d'appeler traditionnellement "l'école" et l'apport de l'éducation à la construction de la socialisation ne saurait se restreindre au seul moment des deux ou trois premières décennies de la vie des individus. Les révolutions que vivent actuellement nos sociétés (du point de vue de la circulation de l'information, de l'influence des médias, des changements dans les structures familiales, de la montée du chômage, de l'insécurité, de l'exclusion, etc...) rendent obligatoire et urgente une nouvelle conception de l'éducation.

Les villes ont ici un rôle central à jouer dans la réflexion et la mise en oeuvre d'une éducation au sens large qui permette à ses habitants de se développer individuellement et en tant que citoyens actifs. Ce rôle qui s'offre aux villes est une chance à saisir parce que cette éducation tout au long de la vie, cette éducation des adultes doit encore être largement développée, approfondie et expérimentée.

C'est une nouvelle conception de la citoyenneté et de la participation qu'il convient de développer.

*** **

En conclusion, les principes généraux présentés dans la Déclaration de Bologne sont le résultat d'un travail intensif de trois ans qui a été tout à fait passionnant. Les membres du groupe de travail et les représentants des villes, associés à ces travaux, ont réussi à surpasser les différences évidentes entre leur situation respective, l'histoire et les mentalités spécifiques de leur pays et de leur ville, pour prendre conscience de la similitude des problèmes ressentis dans tous les pays, certes à des degrés différents, ainsi que la convergence frappante des stratégies à développer pour résoudre ces problèmes.

La méthode de travail qui a consisté à échanger les expériences entre un petit nombre de villes européennes puis à élargir la discussion à un plus grand nombre de partenaires, a ainsi porté pleinement ses fruits. Cette méthode de travail, originale pour le CPLRE, s'est révélée extrêmement intéressante et de l'avis des Rapporteurs, elle devrait être appliquée dans d'autres groupes de travail sur d'autres thématiques.