

SYNTHÈSE

L'examen de l'articulation qui s'est construite, notamment depuis les années 1980, entre l'État et les collectivités territoriales dans le domaine de l'éducation, permet de confirmer que cette problématique, qui n'a pas encore trouvé son équilibre institutionnel et son degré de maturité opérationnelle, est délicate et complexe à la fois de par les différents volets qu'elle couvre et les divergences d'approches dont elle fait l'objet.

En effet, cette articulation, rendue obligatoire par les textes qui ont confié des responsabilités de gestion des fonctions-supports des services et établissements de l'éducation nationale telles que le bâti scolaire, les transports d'élèves ou le numérique éducatif aux collectivités territoriales, est devenue désormais une réalité, même perfectible, et se traduit par la mise en place progressive, variable selon les situations, d'outils et de moyens en faveur d'un système éducatif modernisé. L'évolution des budgets consacrés par l'État et les collectivités à l'éducation illustre cette réalité. Mais au-delà de l'action des acteurs, parfois timides dans leur volonté d'une articulation efficace, un certain nombre de procédures administratives rendent cette construction complexe et peu lisible.

Cette implication croissante dans le domaine éducatif incite les collectivités à exprimer une volonté forte de dépasser le rôle de « prestataires » issu des premières lois de décentralisation pour participer à la définition de projets éducatifs et à leur conception. Toutefois, cette demande de co-construction se heurte à la réalité décrite des instances consultatives ou décisionnelles existantes, qui semblent freiner l'ambition d'une articulation réelle et sérieuse, ou à des postures de prudence vis-à-vis d'un rôle plus prégnant des collectivités.

Cette évolution peut, à première vue, apparaître à certains comme une remise en cause du principe historique des pères fondateurs de l'école républicaine qui pourtant ont confié aux communes la responsabilité de la création et la gestion des écoles communales. Le principe d'une éducation essentiellement nationale qui demeure notamment dans le champ de la conception des programmes et des objectifs éducatifs évolue néanmoins, au fil des transformations de la société, de ses institutions et de l'aspiration des citoyens à participer aux décisions et dans le cas d'espèce à contribuer aux propositions de nouveaux modèles d'acquisitions de savoirs et de culture.

Ainsi en 2021, les politiques éducatives, qui s'adressent aux enfants et aux jeunes hors enseignement académique, se développent-elles avec l'appui des collectivités territoriales, d'acteurs publics diversifiés et de partenaires associatifs. Elles cherchent à prendre en compte les particularités sociales et économiques locales pour répondre à des besoins identifiés et revendiqués par les parents d'élèves et la communauté éducative en général.

Dans cet esprit, l'État, qui demeure très largement le prescripteur, a initié depuis peu des dispositifs ciblés, soit sur les zones urbaines, dans la ligne de la « politique de la ville » avec les cités éducatives, soit dans les départements ruraux avec les territoires éducatifs ruraux (TER). Ces dispositifs doivent, compte tenu de leur parti pris d'adaptation de l'action éducative aux publics, compléter l'offre des projets éducatifs de territoires (PEDT), déjà datée puisque lancée en 2014.

Concernant les programmes en faveur des jeunes, ils relevaient plus spécifiquement du champ ministériel de la jeunesse et des sports. Aujourd'hui, de par son prisme d'insertion sociale et professionnelle généré par le contexte de l'accès à l'emploi, ces politiques concernent tout autant le ministère du travail et de l'emploi que des collectivités territoriales qui inscrivent des orientations « jeunesse » dans leur stratégie locale. Elles passent notamment par l'orientation, l'information sur les métiers et les choix d'offres de formation professionnelle.

À ce titre, le rapport développe un large volet consacré à l'évolution du partage des compétences relatives à l'information et à l'orientation entre les services de l'État, des collectivités et des opérateurs externes, évolution qui souligne la difficulté de la mise en œuvre d'une articulation non encore atteinte dans ce domaine pourtant essentiel. La présente mission s'inscrit d'ailleurs dans la continuité du rapport thématique annuel de l'IGÉSR de 2020.

S'agissant de la compétence « sport » depuis longtemps portée par les communes puis par les autres collectivités départementales et régionales, elle a donné lieu, en 2019, à la création d'une Agence nationale du sport (ANS). Son objet est d'instaurer une gouvernance partagée en matière de développement du sport entre les acteurs historiques de cet enjeu, l'État, représenté par les deux ministères désormais regroupés (éducation nationale et sport), le mouvement sportif doté de compétences propres ou déléguées, les collectivités dont la place a été renforcée après les lois de décentralisation et la loi du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives, auxquels s'ajoute, au sein des instances de l'ANS, le secteur privé commercial qui s'est développé dans ce champ.

La mission aboutit, aux termes des travaux destinés à traiter du sujet donné, à savoir « l'articulation, conformément aux compétences respectives des collectivités territoriales et de l'État des politiques nationales et territoriales de l'enfance, de l'éducation et de la jeunesse » au constat que la situation actuelle démontre que les collectivités ont largement pris leur place dans le paysage et particulièrement en termes d'investissements, face à une administration de l'éducation nationale dont la priorité est de faire assurer les enseignements de la maternelle aux CPGE et BTS et de rémunérer l'ensemble des personnels de l'État qui y contribuent directement ou indirectement et qui représentent près de la moitié des fonctionnaires de l'État.

Cependant, les collectivités territoriales considèrent que cette articulation souhaitée avec les services centraux et déconcentrés de l'État apparaît encore imparfaite, parfois instable et en attente des décisions de fond qui permettraient d'appliquer réellement le principe de « libre administration » recherché et d'envisager sereinement un terrain de collaboration constructive plus propice à l'innovation, à l'efficacité et à l'adéquation des actes aux attentes des usagers et des territoires.

Des expérimentations, des projets de transferts de compétences ou de moyens de l'État vers les collectivités, sont en œuvre ou sont expérimentés depuis quelques années et progressent de façon inégale. La réalité montre néanmoins qu'une articulation claire et apaisée reste à construire sur des fondements référencés et partagés.