

Projet de loi de réforme territoriale

Analyse et pistes de réflexion pour la FCPE

L'élaboration de la réforme territoriale voulue par le Président de la République a été engagée depuis maintenant plusieurs semaines. Deux projets de loi ont été validés par le Conseil des Ministres le 18 juin dernier, et transférés au Sénat pour sa première lecture. Le premier texte concerne le découpage des nouvelles régions ; le second –celui qui nous intéresse le plus, redéfinit les compétences de chaque collectivité territoriale.

Rappelons-le, le principal objectif des deux projets de loi en cours de rédaction est de réformer l'organisation des collectivités territoriales françaises en élargissant notamment la taille des régions dont le nombre passerait de 22 à 14, en supprimant progressivement l'échelon départemental et en développant les intercommunalités. Une telle réforme aura un impact important sur l'administration de l'Education Na-

tionale et peut-être par ricochet sur nos propres instances. Entre autres, la suppression progressive des départements aura pour effet, en l'état actuel de la réforme territoriale, de transférer la compétence de gouvernance des collèges et des transports scolaires à la Région.

En ce qui concerne l'éducation et les transports, les dispositions du projet sont, pour l'essentiel, une transposition pure et simple des anciennes compétences des départements aux nouvelles régions, sans remise à plat ou réflexion approfondie quant aux conséquences qu'aura une telle réforme sur les élèves. Il est donc indispensable que nous nous positionnions rapidement dessus, pour pouvoir proposer des améliorations dans le sens de l'intérêt des élèves. La réforme territoriale, son élaboration puis sa mise en œuvre, animera donc nos réflexions dans les semaines et les mois à venir.

AGENDA

De l'élaboration de la loi

Il est impossible de connaître le calendrier exact de l'élaboration de la réforme territoriale : il dépend du Parlement, de ses choix et de ses votes sur le texte. Toutefois, les annonces du Premier ministre nous donnent d'importants indices.

Les deux lois (l'une porte sur la redéfinition de la carte des régions, et l'autre concerne les compétences attribuées aux collectivités territoriales dans le cadre de la réforme) ont été **présentées au Conseil des ministres du 18 juin dernier**. Sur la loi de redécoupage des régions, le Parlement débat et vote depuis le 4 juillet. L'adoption devrait intervenir après les vacances parlementaires, à la fin de l'été. L'autre projet de loi (supprimant les départements) sera débattu après les élections sénatoriales du 28 septembre. Le gouvernement se fixe l'objectif d'une promulgation de la loi **en novembre 2014**.

Cela veut dire qu'il faut anticiper dès à présent si nous voulons être entendus sur cette réforme et proposer des amendements aux parlementaires !

CALENDRIER

D'application de la réforme

La version du texte présentée au Conseil des Ministres permet de voir sur quels terrain la loi de réforme territoriale s'avancera, et de savoir à quelles dates les réformes seront mises en œuvre. Dans sa globalité, la mise en œuvre de la loi s'étendra entre 2015 et 2017.

Les dispositions concernant l'éducation seront celles qui entreront en vigueur le plus tard : au 1^{er} septembre 2017. Il est pour l'instant prévu de transférer du département à la région de la compétence de gérance des collèges (à savoir notamment l'établissement de la sectorisation des collèges, la gestion des bien, des personnels et techniciens, de la restauration scolaire...).

Enfin, à compter également du 1^{er} septembre 2017, la gestion des transports scolaires devrait être transférée des départements aux régions avec une possibilité de délégation à d'autres collectivités ou établissements.

Mémo : la décentralisation et ses conséquences en matière scolaire

La décentralisation est une politique de transfert des attributions de l'Etat vers des collectivités territoriales autonomes financièrement et indépendantes juridiquement. Elle a pour but de décharger l'administration centralisée de l'Etat, en décentralisant les compétences les plus appropriées à ces pouvoirs locaux. La décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité.

En matière éducative, l'Etat central assume la définition des voies de formation, fixe les programmes nationaux et le contenu des enseignements, la définition des diplômes nationaux, le recrutement d'une part des personnels (les enseignants notamment et administrations). Outre ces compétences, qui visent à proposer la même éducation sur tout le territoire, certaines attributions sont déléguées aux collec-

tivités territoriales.

Jusqu'à présent, les compétences en matière scolaire que l'Etat transférait à des collectivités décentralisées se divisaient grossièrement de la manière suivante. **Les régions** avaient la charge de planifier les formations ; la charge des lycées, des établissements d'éducation spéciale et des établissements d'enseignement agricole ; de la formation professionnelle et de l'apprentissage. **Les départements** avaient la charge des collèges et des transports scolaires. **Les communes** celle des écoles élémentaires et maternelles et celle des caisses des écoles. Enfin, les départements et les régions peuvent déléguer, à leur initiative ou sur demande des métropoles, certaines de leurs compétences en matière de collège et de lycée aux **métropoles**. (Voir encadré ci-contre)

Schéma de la répartition actuelle des compétences des collectivités territoriales

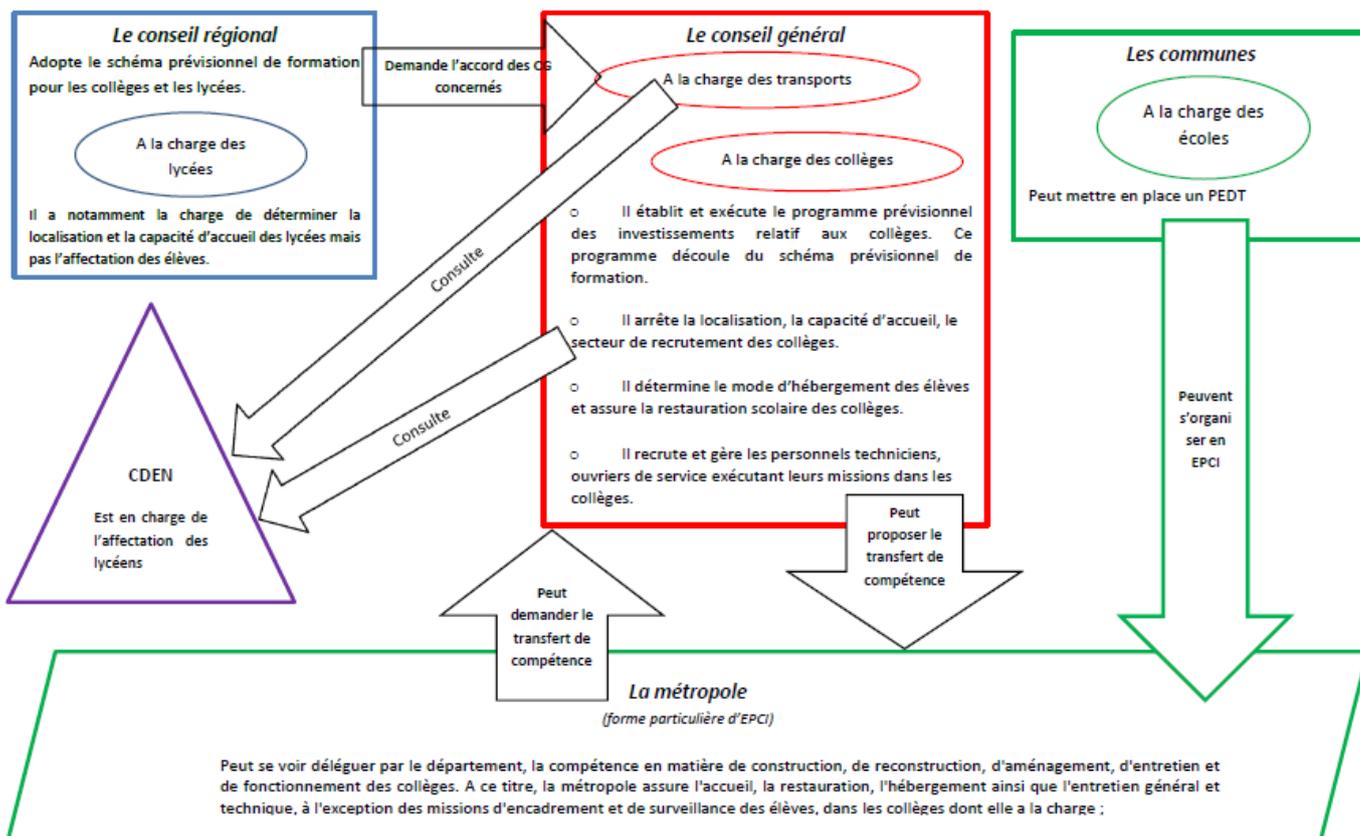


Schéma de la répartition des compétences des collectivités territoriales dans le projet de loi

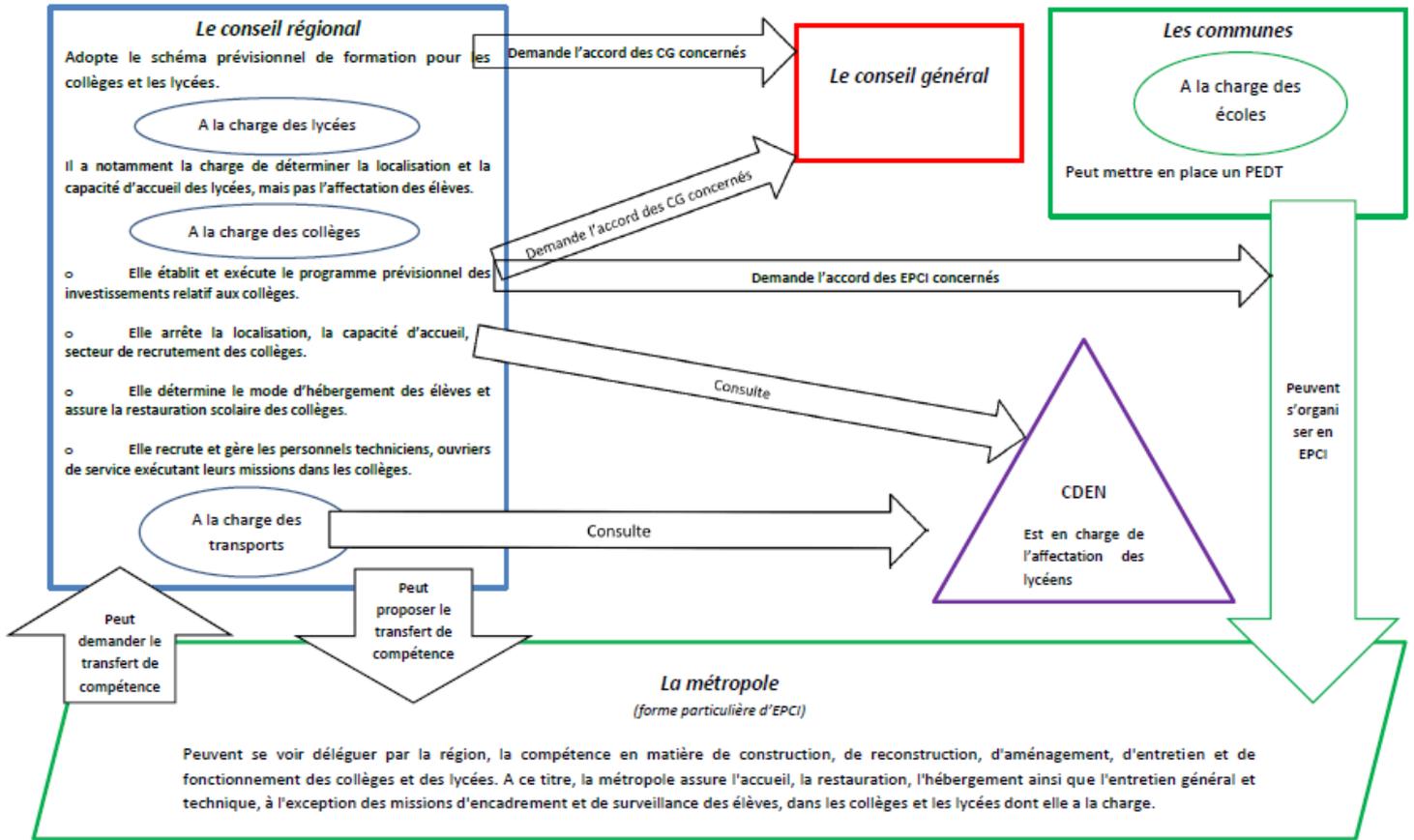


Tableau résumé des compétences des régions, départements et académies sur la localisation des établissements et la sectorisation des élèves dans le second degré

	Collèges		Lycées	
	Localisation, capacité d'accueil	Sectorisation	Localisation, capacité d'accueil	Sectorisation
Avant réforme	Conseil Général (+ avis du CDEN)	Conseil Général (+ CDEN)	Conseil Régional	Académie
Après réforme	Conseil Régional (+ avis du CDEN)	Conseil Régional (+ CDEN)	Conseil Régional	Académie

Zoom sur l'intercommunalité (EPCI) et les métropoles

L'intercommunalité désigne l'association de plusieurs communes pour assurer ensemble certaines de leurs compétences. La forme classique de l'intercommunalité en France porte le nom d'Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI). Il existe plusieurs formes d'EPCI, en fonction de la taille des communes qui les composent; et de leur habilitation à bénéficier ou non d'une fiscalité propre.

La **métropole** est la plus grande des formes d'intercommunalités en France. Bénéficiant d'une fiscalité propre, elles ont des compétences plus vastes que les autres EPCI. Elles regroupent plusieurs communes qui à elles toutes comprennent *a minima* 500.000 habitants. Elles sont au nombre de 14 en France.

Les autres EPCI à fiscalité propre sont les communautés de communes, les communautés d'agglomération (>50.000 habitants) et les communautés urbaines (> 450.000 qui n'ont pas fait le choix de la métropole).

Ce que va changer la réforme :

Deux articles nous concernent particulièrement dans le projet de réforme territoriale : le huitième, qui transfère la compétence des transports scolaires du département à la région ; et le douzième, qui transfère presque intégralement les anciennes compétences des départements en matière de collège aux régions. Ainsi, les régions vont gérer l'ensemble des compétences décentralisées en matière d'enseignement secondaire. Plus concrètement, voici ce qui est actuellement prévu. (Voir schéma 2 en page précédente)

Un élargissement de la compétence éducative des régions aux collèges

Avant la réforme territoriale, la région établissait déjà le **schéma prévisionnel des formations** des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spécialisée, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole. C'est un schéma global, qui détermine l'ensemble de la politique éducative (et des formations proposées) sur le territoire de la région. C'est aussi de celui-ci que découlent les plans prévisionnels d'investissement des établissements d'enseignement.

Mise à part cette compétence que la région avait déjà en matière de collège de nouvelles lui sont attribuées, autrefois assurées par les départements. Les voici :

- **La compétence de carte scolaire, de sectorisation et de localisation des collèges est transférée à la région, avec l'obligation de consulter le CDEN.** C'est le point central de la réforme en matière éducative. Les régions vont donc cumuler leur compétence de carte scolaire pour les collèges et pour les lycées. **Cette réforme pose donc question du lien primaire/collège/lycée.** Le projet en l'état met l'accent sur le lien collège/lycée, ce qui va à l'encontre de nos réflexions et demandes sur le lien entre l'école primaire et le collège, indispensable pour assurer la réussite de tous.

- **L'élaboration du plan prévisionnel d'investissement est transférée du CG à la région ; mais l'accord du CG restera nécessaire pour son adoption.** En découle que la construction, les travaux d'extension et de réparation des collèges passent aux mains de la région. De plus, l'hébergement et la restauration des élèves est elle aussi assurée par les nouvelles régions ; comme le recrutement des personnels techniciens et ouvriers de service des collèges.—

Remarquons que la loi permet (et c'était déjà le cas avant la réforme territoriale) le transfert des compétences citées ci-dessus de la collectivité en charge du collège à la métropole. Le fait que la région puisse transférer ces compétences à la métropole est une bonne chose dans l'idée d'une collectivité mieux à même d'assurer le lien école/collège. Mais la seule métropole est une intercommunalité bien trop vaste. En effet, il n'y a que 14 métropoles en France, et elles doivent comprendre plus de 400.000 habitants. De plus, ces seules compétences sont limitées puisqu'en tout état de cause, la région continuerait de déterminer la localisation et la sectorisation des collèges... ce qui nous l'avons vu, est la compétence qui aura le plus d'effets sur la scolarité des enfants.

Ainsi, plusieurs questions se posent à nous avec cette répartition des compétences : comment consolider le cycle CM1-CM2-6^e ? Comment s'assurer que les collèges qui seront construits ou rénovés soient à taille humaine ? Comment sortir du modèle actuel d'un collège qui ressemble plutôt à un petit lycée ?

=> Pistes de réflexion

Comment construire l'Ecole du socle avec cette nouvelle répartition des compétences ?

Lors de nos travaux sur le collège et sur la décentralisation, nous avons acté que les écoles primaires et les collèges doivent être à la charge de la même collectivité, pour favoriser la liaison entre les deux, dont le cycle CM1-CM2-6^e et le conseil, école-collège constituent un premier pas. Nous avons également dit qu'il fallait aller plus loin, en demandant la création d'une circonscription du socle, qui rassemblerait plusieurs écoles autour d'un même collège.

Pour faire fonctionner correctement ces instances pédagogiques, il est impératif que la sectorisation des élèves de collège soit construite en fonction de celle des élèves de primaire afin que les élèves d'une même école aillent dans le même collège. Pour assurer le suivi de leur scolarité et la continuité de leur parcours, la communauté éducative des écoles primaires et du collège doivent pouvoir travailler ensemble. Il en va de même pour la construction de projets et de pratiques éducatives et pédagogiques communes entre les écoles primaire et le collège, qui sera rendue difficile s'il n'y a aucun lien entre les deux.

analyse et pistes de réflexion

La logique serait donc de donner cette compétence à l'intercommunalité, à la fois pour assurer la liaison école/collège mais aussi pour permettre aux intercommunalités de développer de véritable politique éducative locale. L'intercommunalité constitue un échelon démocratique pertinent pour permettre aux différents acteurs éducatifs, et en premier lieu les parents, de prendre une part active dans cette dynamique.

En outre, il faut réfléchir aux **compétences qui pourront être déléguées aux intercommunalités et sur comment cadrer l'exercice de ces compétences**. Faut-il leur transférer (ou faciliter le transfert) des compétences d'investissement pour les établissements ? Et de localisation et sectorisation des collèges ? Si oui, comment s'assurer que la liaison école/collège et la mixité sociale seront respectées ? Devront-elles avoir leur mot à dire dans l'élaboration des schémas régionaux de formation ?

Une première réponse peut être apportée : les compétences permettant de déterminer la localisation, la capacité d'accueil des établissements et la sectorisation des élèves doivent être données à la même entité. Sans cela, il est impossible de mener une politique cohérente à la fois en termes de logique éducative et de mixité sociale.

Sur les transports scolaires

C'étaient autrefois les départements qui géraient les transports scolaires. Très concrètement, cela revenait pour eux à dessiner la carte des dessertes des différents établissements scolaires du département. Les départements mettaient ensuite en place des bus de ramassage, ou passaient des conventions avec les établissements en charge des transports urbains pour prendre en charge le transport des élèves. L'ensemble de cette mission était effectuée après consultation du CDEN.

La réforme transfère intégralement cette compétence aux régions. Ce sont donc des collectivités territoriales d'un périmètre près de 10 fois plus grand qui planifieront le transport scolaire, et il existe un certain risque que les territoires enclavés ou éloignés des centres urbains passent en pâtissent. C'est pourquoi la question de la représentation des pouvoirs politiques locaux et des usagers est essentielle.

L'autre problème posé ici est que la région gèrera les transports en lien avec les collèges et les lycées sous sa

responsabilité, ce qui, allié à la détermination de la carte scolaire pour les collèges et les lycées, se fera au détriment du lien école/collège.

Notons enfin que la consultation des CDEN des départements concernés est maintenue, pour l'instant, pour les décisions des régions relatives au transport scolaire.

Il faudra de toute manière penser cette réflexion sur les transports scolaires en l'articulant avec les réflexions qui auront eu lieu sur la compétence de sectorisation des collèges.

=> Pistes de réflexion

La question des transports est intimement liée à celle de la sectorisation, et *in extenso* elle revient à déterminer quel seront les établissements (les collèges ou les lycées) qui

Une « suppression » des départements ?

Parmi les grands axes qui sont ressortis des débats sur la réforme territoriale, on retrouve celui de « suppression des départements ». Ce terme est toutefois erroné. Il est vrai que le gouvernement souhaite vider peu à peu les Conseils Généraux (CG) de leurs compétences ; pour arriver à leur suppression à l'horizon 2022. Vu cette date tardive, ce n'est pas la loi de réforme territoriale de 2014 qui actera la suppression des CG -et peut être même pas ce gouvernement, d'où le fait que dans le projet de loi actuel laisse subsister certaines compétences des CG.

Mais surtout, il faut bien faire la distinction entre CG et départements « déconcentrés ». En effet, le « département » connaît deux définitions. Ils sont, à la base, des divisions territoriales de la France, créés en 1789, où siègent notamment un Préfet, c'est-à-dire un représentant de l'Etat déconcentré sur le territoire, chargé de faire appliquer les lois de la République. On a d'ailleurs longtemps confondu les termes « préfecture » et « département ».

À côté de cela, les départements ont un volet « décentralisation », c'est-à-dire qu'ils disposeront d'un conseil élu par les citoyens, d'une autonomie financière et juridique et de compétences propres. C'est cette entité que l'on appelle souvent « conseil général » que le gouvernement veut supprimer à terme.

seront les noyaux de la carte scolaire de la région. Nous avons vu ci-dessus que déléguer la compétence des transports à la région pourrait comporter des risques pour certains lycées éloignés. Mais à quelle autre collectivité pourrait-on la déléguer ? Laisser cette compétence aux CG alors que ceux-ci vont peu à peu disparaître n'est-il pas dépourvu de sens ? Quant aux intercommunalités, auront-elles toutes un périmètre suffisant pour assurer le transport scolaire sachant qu'un grand nombre d'entre elles dans les zones rurales n'ont pas de lycée ?

Il faudra de toute manière penser cette réflexion sur les transports scolaires en l'articulant avec les réflexions qui auront eu lieu sur la compétence de sectorisation des collèges.

En tant que fédération de parents d'élèves et représentants des usagers nous pourrions défendre plusieurs pistes :

- Une loi transitoire sur les transports scolaires qui obligerait à ne supprimer aucune ligne instaurée avant telle date sans l'accord du CDEN.
- L'obligation de créer, a minima, un syndicat de transport scolaire régional dans lequel élus locaux et usagers seraient représentés ; ou leur participation aux syndicats des transports régionaux existants. Cela permettrait de confier cette compétence à une collectivité ayant la surface financière suffisante pour l'exercer, tout en garantissant la prise en compte des besoins locaux, notamment pour les usagers les plus isolés.

Sur les CDEN

De manière peut-être surprenante ; les Conseils Départementaux de l'Education Nationale sont intégralement maintenus dans leurs attributions par la réforme territoriale. Leur organisation va toutefois nécessairement changer en même temps que les CG vont disparaître. Cette organisation des CDEN est établie par décret, et il semble évident que le Ministère de l'Education Nationale établira un décret dans ce sens dans le cadre de la réforme territoriale. La copie est vierge à l'heure actuelle ; nous devons donc savoir que proposer en temps et heures.

=> Pistes de réflexion

N'est-il pas temps de réfléchir à un élargissement des compétences des CDEN, pour en faire une sorte d'instance de contrôle à l'échelon départemental des politiques éducatives de la Région ? Dans le même temps, cela permettrait éventuellement de rendre le CDEN décisionnel pour certains des avis, accords ou décisions autrefois pris par le CG.

Ne faut-il pas au contraire abandonner les CDEN puisque l'échelon départemental risque d'être progressivement supprimé et proposer des instances communales, intercommunales et régionales ?

