

N° 507

SÉNAT

QUATRIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1991-1992

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 8 juillet 1992.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 août 1992.

PROPOSITION DE LOI

*relative au transfert de compétence aux régions
de l'enseignement scolaire et à l'autonomie des établissements publics
locaux d'enseignement,*

PRÉSENTÉE

Par M. Daniel HOEFFEL

et les membres du groupe de l'Union centriste (1)
et rattachés administrativement (2),

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires culturelles, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

(1) *Ce groupe est composé de :* MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, René Ballayer, Bernard Barraux, Daniel Bernardet, François Blaizot, Jean-Pierre Blanc, Maurice Blin, André Bohi, Roger Boileau, Raymond Bouvier, Paul Caron, Louis de Catuelan, Auguste Chupin, Jean Cluzel, André Daugnac, André Diligent, Jean Faure, André Fosset, Jacques Genton, Henri Goetschy, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Marcel Henry, Rémi Herment, Daniel Hoeffel, Jean Huchon, Claude Huriet, Louis Jung, Pierre Lacour, Bernard Laurent, Henri Le Breton, Jean Lecanuet, Edouard Le Jeune, Marcel Lesbros, Roger Lise, Jacques Machet, Jean Madelain, Kléber Malécot, François Mathieu, Louis Mercier, Daniel Millaud, Louis Moinard, René Monory, Claude Mont, Jacques Mossier, Robert Piat, Alain Poher, Roger Poudonson, Jean Pourchet, Guy Robert, Olivier Roux, Pierre Schiélé, Michel Souplet, Pierre Vallon, Albert Vecten, Xavier de Villepin, Louis Virapoullé.

(2) *Rattachés administrativement :* MM. Paul Alduy, Claude Belot, Jean-Pierre Cantegril, Francisque Collomb, Marcel Dzunay, André Egu, Jacques Moutet, Bernard Pellarin, Georges Treille.

Enseignement. — Décentralisation - Régions.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La décentralisation en matière d'éducation est, en France, très limitée. C'est sans doute dans ce domaine que notre pays est le moins décentralisé par rapport à nos principaux partenaires du monde industrialisé.

Les lois de décentralisation du 22 juillet 1983 et du 25 janvier 1985 ont confié aux collectivités locales les responsabilités liées de construction, d'équipement, d'entretien et de fonctionnement des établissements d'enseignement. Ces compétences ont été confiées à la commune en ce qui concerne l'enseignement élémentaire et pré-élémentaire, au département pour les collèges et à la région pour les lycées.

Parallèlement, l'État a conservé la responsabilité du service public de l'enseignement. A ce titre, sa compétence est exclusive en ce qui concerne la pédagogie, d'une part, la formation, le recrutement et la rémunération des personnels enseignants et non-enseignants, d'autre part.

Cette répartition des compétences n'a pas permis d'éliminer les graves défauts dont souffre notre système éducatif, qui relèvent d'une incapacité à s'adapter aux exigences nouvelles nées d'une massification de l'enseignement : échec de nombreux élèves tout au long du parcours scolaire, maintien des inégalités sociales face à l'école, responsabilité — partielle mais réelle — de la formation initiale dans le chômage des jeunes par inadaptation de certains contenus de formation aux emplois et par insuffisance du développement de l'alternance école/entreprise, faible prise en compte de la dimension régionale et locale dans la définition de l'offre de formation, incapacité à briser le modèle unique d'excellence scolaire fondé sur l'abstraction et à créer d'autres voies d'excellence de type technologique et professionnel, échec des mécanismes d'une orientation scolaire qui reste une orientation par l'échec, démotivation des enseignants, contraints d'exercer leur métier dans des conditions très variables sans que leur statut et leur rémunération puisse tenir compte de la diversité de ces conditions d'exercice, montée de la violence au lycée et au collège sans offrir aux établissements des moyens d'y résister.

Malgré les efforts consentis depuis quelques années, l'Education nationale, du fait des contraintes d'une gestion de masse, est aujourd'hui incapable d'assurer la qualité de l'éducation et de permettre la création et le développement d'initiatives porteuses de dynamisme et de renouveau. L'uniformité est la règle : elle a de graves inconvénients en termes d'efficacité insuffisante de la politique éducative et, en fin de compte, d'absence réelle de rôle régulateur de la puissance publique.

La réponse aux défauts et aux blocages constatés tient en deux mots : régionalisation et autonomie des établissements.

La division actuelle des compétences entre les investissements matériels et la pédagogie n'est pas satisfaisante, tant l'imbrication des problèmes posés est forte. Mais un morcellement excessif des niveaux de décision serait source de graves inégalités. La région est, dans ce domaine, le niveau territorial pertinent, où une cohérence peut s'établir et une qualité suffisante être assurée.

Mais il ne suffit pas de transférer à la région les compétences de l'Etat : c'est aussi en recherchant l'autonomie la plus grande possible des établissements, sur la base de projets d'établissement, que l'on parviendra à rénover le système éducatif et à renouveler l'offre éducative au plus près des réalités locales.

La présente proposition de loi a cette double ambition : décentraliser le système éducatif en faisant de la région le niveau territorial où cohérence et qualité peuvent être le mieux assurées ; assouplir de manière significative les structures éducatives en accroissant notablement la capacité d'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement.

Ce nouveau dispositif se présente ainsi :

- 1) les compétences de l'Etat quant à la pédagogie et à la gestion des personnels sont transférées à la région ;
- 2) les compétences des départements et des communes relatives aux collèges et aux écoles sont transférées aux régions ;
- 3) le financement du système éducatif donne lieu au versement par l'Etat à chaque région d'une dotation spécifique ;
- 4) les personnels restent fonctionnaires de l'Etat mais sont recrutés dans le cadre régional. Les établissements ont une capacité de choix des personnels, qui peuvent, à titre complémentaire, être rémunérés par les régions ;
- 5) l'Etat demeure responsable de la détermination des grands objectifs nationaux du système éducatif et de l'évaluation de celui-ci ;
- 6) les établissements d'enseignement doivent être largement ouverts sur l'environnement extérieur, ce qui est garanti par la présence,

dans leur conseil d'administration, de personnes exerçant des responsabilités publiques ou privées ainsi que par la création de conseils régionaux des formations initiales, susceptibles de faire émerger de manière permanente la demande régionale, culturelle, économique et sociale ;

7) l'Etat demeure responsable de la définition des programmes et des diplômes qui conservent leur caractère national. Néanmoins, une marge d'adaptation régionale de ces programmes et de ces diplômes confère aux régions une souplesse nécessaire ;

8) les régions passent des contrats avec les établissements d'enseignement de tout type (lycées, collèges, écoles), ces contrats étant établis sur la base de projets d'établissement. De même, les régions peuvent-elles soutenir la création d'établissements situés en dehors du secteur public ou du secteur privé sous contrat sur la base de projets spécifiques.

Telles sont les dispositions qu'il vous est demandé de prendre, Mesdames, Messieurs, en adoptant la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

A compter du 1^{er} janvier 1994, la région a la charge des établissements publics locaux d'enseignement. Elle en assure les dépenses pédagogiques et les dépenses de personnels. Elle en assure également la construction, la reconstruction, l'extension, les réparations, l'équipement, le fonctionnement et l'entretien.

Art. 2.

Il est créé au sein du budget de l'Etat un chapitre intitulé « Dotation régionale des établissements publics locaux d'enseignement ». Ce chapitre regroupe l'ensemble des crédits précédemment concernés pour des dépenses pédagogiques et dépenses de personnels. La progression annuelle de cette dotation ne peut être inférieure au taux de progression des dotations globales de fonctionnement et d'équipement.

Elle est répartie chaque année entre l'ensemble des régions dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat en fonction, notamment, de l'évolution de la population scolarisable, de la capacité d'accueil des établissements et des contrats de plan en cours d'exécution au 1^{er} janvier 1994.

Inscrite au budget de chaque région, elle est affectée aux établissements publics locaux d'enseignement.

Art. 3.

Les personnels enseignants sont recrutés par concours organisés dans le cadre régional. Ils sont ensuite affectés dans les établissements publics locaux d'enseignement qui procèdent eux-mêmes au choix des enseignants correspondant à leurs besoins en tenant compte, dans la mesure du possible, des vœux formulés par les candidats admis à ces concours.

Ces personnels demeurent fonctionnaires de l'Etat. Leur rémunération est liée à ce statut. Toutefois, les régions peuvent accorder à ces personnels des rémunérations complémentaires en tenant compte des conditions d'exercice particulières de leurs fonctions ou de l'existence de pénuries de recrutement dans certaines disciplines ou concernant certaines catégories d'enseignants. Ces rémunérations complémentaires

sont versées aux enseignants concernés par les établissements publics locaux d'enseignement dont le budget est abondé à cette fin par les régions.

Afin de remédier aux éventuelles disparités de recrutement entre les régions, l'Etat met en œuvre un principe de péréquation nationale.

Art. 4.

Les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service sont recrutés par concours organisés dans le cadre régional et affectés dans les établissements publics locaux d'enseignement dans les mêmes conditions que les personnels enseignants.

Ces personnels demeurent fonctionnaires de l'Etat. Toutefois, à leur demande, ils peuvent être intégrés dans la fonction publique régionale.

Afin de remédier aux éventuelles disparités de recrutement entre les régions, l'Etat met en œuvre un principe de péréquation nationale.

Art. 5.

L'Etat fixe les grands objectifs nationaux du système éducatif par une loi d'orientation à caractère pluriannuel. Un bilan de l'application de cette loi sera présenté annuellement au Parlement.

Art. 6.

Chaque région établit un « schéma régional de développement des formations initiales ». Ce schéma, à caractère prévisionnel, est établi en concertation avec l'ensemble des représentants des grands intérêts éducatifs, économiques, sociaux et culturels. Il englobe l'ensemble des formations initiales dispensées à l'école, au collège et au lycée et inclut les formations préparées par la voie de l'apprentissage, aux différents niveaux d'enseignement concernés.

Art. 7.

Un « Conseil régional des formations initiales » est créé dans chaque région. Il comprend des représentants du Conseil régional, des représentants des chefs d'établissements publics locaux d'enseignement, des représentants des personnels enseignants et non-enseignants, des représentants des parents d'élèves, des représentants du monde économique et social.

Il est consulté sur les projets de « schéma régional de développement des formations initiales » ainsi que sur l'implantation des filières d'enseignement et de formation, l'orientation des flux d'élèves, les rémunérations complémentaires susceptibles d'être accordées à certaines catégories de personnels enseignants et non-enseignants. Il est également consulté sur l'organisation des périodes de formation en entreprise incluses dans les filières appropriées.

Art. 8.

L'Etat a la charge de la définition, de la création et de la rénovation des filières de formation des programmes et des diplômes, qui ont un caractère national.

Toutefois, dans le cadre de la préparation à l'ensemble des diplômes nationaux, les régions auront la possibilité de déterminer une partie des contenus des programmes d'enseignement et de formation qui ne saurait être supérieure à 10 % des volumes horaires des enseignements généraux et à 20 % des volumes horaires des enseignements technologiques et professionnels.

Le Conseil régional des formations initiales est consulté sur la définition de ces contenus régionaux des formations.

Art. 9.

Aux fins de répartir des moyens et les emplois nécessaires, les régions passent des conventions avec les établissements publics locaux d'enseignement situés dans le ressort de leur territoire respectif.

Ces conventions sont passées sur la base de projets d'établissement établis par les écoles, les collèges, les lycées d'enseignements général, d'enseignement technologique et les lycées professionnels.

Les projets d'établissement définissent les modalités particulières de mise en œuvre des objectifs et des programmes nationaux et régionaux.

Art. 10.

Les régions peuvent, par convention, soutenir la création et le développement d'établissement hors secteur public et privé sous contrat.

Ces conventions sont passées sur la base de projets d'établissement. Un système d'agrément et de contrôle de ces établissements d'enseignement est mis en place, afin de vérifier la conformité de l'enseignement avec le cahier des charges inclus dans la convention.

Art. 11.

Les établissements publics locaux d'enseignement ont à leur tête un conseil d'administration dont la composition, différente selon les types d'établissement, doit permettre, outre celle des personnels enseignants et non-enseignants, des élèves, la représentation des principaux partenaires du système éducatif (parents d'élèves, collectivités territoriales, entreprises, associations).

Le Conseil d'administration est présidé par l'un de ses membres, élu par le Conseil parmi les membres extérieurs à l'établissement. Le chef d'établissement assiste aux séances du Conseil d'administration. Il n'en est pas membre.

Art. 12.

Les chefs d'établissement de ces établissements publics locaux d'enseignements sont recrutés par les régions à l'issue d'un concours organisé dans le cadre national.

Ils font partie de la fonction publique régionale.

Art. 13.

L'Etat a en charge l'évaluation du système éducatif. Les régions ont en charge l'évaluation des établissements publics locaux d'enseignement. Ces évaluations donnent lieu respectivement à des rapports annuels.

Lorsque des disparités significatives sont constatées entre les régions en ce qui concerne les résultats et le fonctionnement de l'appareil éducatif, l'Etat contribue à leur correction par des subventions complémentaires accordées aux régions dans le cadre des conventions.

Art. 14.

Sont abrogées toutes dispositions contraires à la présente loi.

Art. 15.

Les dépenses résultant des dispositions de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une augmentation des droits de consommation sur les alcools prévus à l'article 403 du code général des impôts et des droits de consommation sur les tabacs prévus à l'article 575 du code général des impôts.