

Jean-Pierre Obin

FAUT-IL DECENTRALISER L'EDUCATION NATIONALE ?

(Article pour Les Cahiers pédagogiques n°325, 1994)

Faut-il décentraliser - ou, plus exactement continuer de décentraliser - l'éducation nationale ? Et pour être plus précis, faut-il confier à terme aux régions la responsabilité de l'enseignement du second degré - collèges compris -, de l'enseignement et de la formation professionnels, voire la tutelle de l'enseignement supérieur ? Certes, personne ne pense sérieusement que de telles décisions pourraient être prises facilement, et rapidement. Ceux qui y songent admettent qu'il y faudra du temps, de la résolution et de la continuité. Mais la question que nous nous posons ici n'est pas de savoir comment, à quel prix, à quel rythme, avec quelles étapes il faudrait le faire, mais bien, plus simplement, **s'il faut le faire**. Nous n'évoquerons donc pas dans ce texte les modalités d'une éventuelle mise en oeuvre, non plus que l'alternative possible de la déconcentration, mais seulement l'orientation et sa pertinence.

Chacun a sur cette question son opinion, les hommes politiques surtout, dont certains n'hésitent pas à évoquer la "ruine", la "faillite" de notre système éducatif, ou encore sa "sclérose", l'impossibilité de le faire évoluer, une lourdeur, un manque de souplesse, une incapacité d'adaptation qui seraient dus au "gigantisme" de son appareil et à la "bureaucratization" de son organisation (1). Excès de langage ? Effets de tribune ? Tout ce qui est excessif est-il vraiment en ce domaine sans importance ? Une campagne comme celle menée, par exemple, avec des moyens considérables (17 MF) en 1991 par un conseil régional autour du thème du "permis de réussir" n'a-t-elle vraiment laissé aucune trace dans les esprits ? (2) Le martèlement audiovisuel de slogans à l'emporte-pièce ("enseignement sans issue", "débouchés rétrécis", "mal orienté") a-t-il été sans effets sur l'opinion ? Celle-ci cependant reste ambivalente sur cette question, et les français ne semblent pas encore prêts à sacrifier le caractère national de l'éducation, comme paraît le prouver un sondage de 1991 (3).

En réalité si notre système d'éducation a ses faiblesses et ses défauts, les comparaisons internationales ne lui sont pas défavorables, loin s'en faut. Et il suffit d'avoir voyagé un peu à l'étranger (on ne parle pas ici de l'Algérie, du Brésil ou du Vietnam, mais des Etats-Unis, de la Russie, de l'Italie ou de l'Angleterre) pour savoir que partout l'insatisfaction se développe à l'encontre des systèmes éducatifs, et que l'éducation apparaît souvent "en crise". La crise de l'éducation est bien générale, ses causes en sont connues et sont principalement liées aux évolutions sociales et culturelles (la massification des effectifs, la baisse du statut social des enseignants, la crise de l'autorité, la montée de l'exigence démocratique) et, depuis une époque plus récente, liées également au développement de la crise économique.

La question est donc bien ouverte : la décentralisation n'est sans doute pour personne la panacée pour sortir de la crise, mais elle pourrait, disent certains, être utile pour en atténuer certains effets. Et alors pourquoi s'en priver ? Centraliser, décentraliser ? Le balancier de l'histoire (Napoléon, Gaston Defferre) bat en la matière à un rythme séculaire, et c'est donc sur le long terme qu'il nous faut réfléchir et envisager les conséquences d'une poursuite éventuelle de la décentralisation, poursuite qui ne toucherait donc plus uniquement les aspects matériels, la "logistique" de l'enseignement, mais ce qui fait son âme, les contenus enseignés et les personnes qui les enseignent.

Prenons donc un peu de recul. Deux grandes et graves questions semblent se profiler à l'horizon du siècle. Les incertitudes qu'elles font peser aujourd'hui risquent de structurer d'une manière ou d'une

autre la société dans laquelle vont vivre nos enfants. Les décisions politiques que nous allons, puis qu'ils vont prendre, l'éducation que nous leur donnons, tout cela va jouer d'une manière dont nous ne pouvons totalement maîtriser le sens. Ce sont la question sociale et la question nationale. Ce ne sont certes pas des questions nouvelles, puisque la première a surgi au cours du 19^{ème} siècle et que la seconde est encore plus ancienne : on peut la faire remonter au Moyen-Age et à l'action des rois de France. Ce qui est préoccupant, et l'est notamment pour l'éducation, c'est qu'elles semblent se poser aujourd'hui dans des termes relativement nouveaux.

Examinons pour commencer la question sociale. Elle concernait jusqu'à présent, pour simplifier, les rapports entre ceux (les prolétaires, les pauvres) qui travaillaient beaucoup pour peu d'argent et ceux (les possédants, les riches) qui travaillaient peu pour beaucoup d'argent. Elle tend à concerner dorénavant les rapports entre ceux qui travaillent beaucoup pour relativement beaucoup d'argent (ceux qui ont un emploi, les nantis) et ceux qui travaillent peu ou pas du tout pour peu d'argent (les chômeurs, les exclus). Le sous-emploi, non plus conjoncturel, dû à une crise économique et financière passagère, mais structurel, dû au progrès technologique, aux gains de productivité, à la concurrence des pays moins socialement développés, touche en priorité les plus fragiles et notamment les immigrés des vagues les plus récentes, principalement maghrébins et africains. C'est précisément ici que la question nationale intervient, elle aussi en des termes assez nouveaux.

La nation française - "nation-contrat" fondée sur l'adhésion libre, raisonnée et volontaire, et non sur l'appartenance à une ethnie (l'Allemagne), une religion (l'Iran), ou une classe sociale (l'URSS) - a été un efficace creuset d'intégration au cours des siècles. La France, pays d'immigration qui s'ignore, a disposé d'une idéologie nationale unitaire qui a permis jusqu'ici cette sorte d'inconscience. L'homogénéisation des populations s'est faite relativement sans heurts (mais non sans souffrances), tant sur les plans linguistique que religieux, culturel et social. Or, aujourd'hui, la machine intégratrice semble patiner. La vigueur socialisatrice des grandes institutions qui la constituaient - l'Eglise, l'armée, les syndicats, les associations, et l'Ecole ! - s'affaiblit. Les signes de rejet, de xénophobie, de repli sur des identités ethniques et religieuses régressives semblent se multiplier. La question est posée de savoir ce que manifestent réellement ces difficultés apparentes : les particularités des nouvelles populations immigrées, les spécificités de l'Islam ou de l'Afrique, rendent-elles ces populations, par nature, inassimilables par la culture nationale, ou bien les valeurs qui légitimaient l'existence de la nation et l'autorité dont elle se prévalait pour imposer la conformité des comportements sont-elles trop affaiblies par les progrès de l'individualisme et du relativisme culturel pour être encore efficaces ?

Quoiqu'il en soit, crise sociale et crise nationale paraissent se conjuguer et se conforter pour saper la cohésion sociale. Le chômage d'une part, l'affaiblissement ou la disparition des institutions intégratrices de l'autre, placent de plus en plus souvent l'Ecole en première ligne dans la bataille toujours recommencée, génération après génération, pour la cohésion sociale. Dans certains quartiers, où ce phénomène est particulièrement aigu, donc observable, l'éducation nationale fait face, seule ou presque, au-delà parfois de ses missions, à des forces centrifuges qui tendent à la fragmentation sociale et qui mènent à des identités régressives de clans, de sectes ou de bandes délinquantes.

C'est à partir de cette analyse que l'on peut, nous semble-t-il, examiner la question de l'éducation et de son organisation. La seule question qui vaille est alors en effet de savoir en quoi le dessaisissement de l'état au profit des régions peut faire avancer, ou reculer, la possibilité pour chacun de trouver un emploi et de s'intégrer dans la communauté nationale.

On ne peut avoir la prétention d'épuiser ici un tel débat. Regardons cependant les arguments qui s'échangent pour mesurer leur valeur à l'aune de ces enjeux-là. Il nous semble que les décentralisateurs mènent leur combat, selon les courants de pensée ou les circonstances, au nom de la rationalité, de

l'efficacité, de la liberté et de la démocratie. On ne peut être insensible à aucun de ces principes et il nous faut examiner chacune de ces argumentations.

La **rationalité** d'abord : la machine éducative d'Etat, trop lourde, serait devenue peu contrôlable et difficilement dirigeable ; en un mot elle se serait transformée en bureaucratie, en un système où les règles et les normes ont perdu leur sens, où les organes ont oublié leur fin première et où la seule rationalité - perverse - serait devenue l'auto-entretien ou l'auto-reproduction de l'appareil. La critique est trop ancienne, et trop partagée dorénavant, pour être totalement infondée. Il reste à déterminer comment sortir au mieux de la dérive bureaucratique. En substituant progressivement à l'organisation centralisée, hiérarchisée, pyramidale, une organisation par objectifs et projets à tous les niveaux, faisant appel à l'initiative des acteurs ? Ou bien en constituant sur les dépouilles de la bureaucratie nationale autant de bureaucraties régionales que de régions ? Si beaucoup d'entre elles ne semblent pas excessivement demanderesse d'une décentralisation accrue de l'éducation nationale c'est sans doute que cette crainte est partagée par nombre de leurs responsables.

L'**efficacité** ensuite : la situation de l'emploi est volatile ; on ne peut plus diriger l'économie à coup de plans quinquennaux, ni même de directives nationales ; il faut pouvoir apprécier l'évolution des situations rapidement et au plus près du "terrain" ; c'est localement qu'on est le plus efficace dans la bataille économique et pour l'emploi, et les questions de formation, de qualification, sont essentielles dans ce combat. Voilà schématiquement ce que disent ceux qui critiquent principalement l'inadaptation supposée du système éducatif à former les jeunes aux besoins de l'économie et des entreprises. Il y a sans doute du vrai dans tout cela et les excès du centralisme et de la rigidité réglementaire doivent être responsables de bien des situations aberrantes. Mais qu'observe-t-on également à la décharge de l'enseignement professionnel ? En quelques années, des centaines de diplômes ont été créés ou renouvelés, des centaines d'autres fermés, des milliers de professeurs ont été placés en formation d'adaptation ou de reconversion, tout ceci sans conflits. Doit-on aller plus loin, contractualiser les enseignants, confier la responsabilité de l'enseignement professionnel aux entreprises, même si c'est par l'entremise des régions, afin de former plus efficacement les jeunes aux techniques et aux emplois de demain ? Mais, outre qu'on est le plus souvent dans l'incapacité de préciser les techniques et les emplois en question, ne serait-ce pas prendre le risque considérable de privilégier la mission de formation professionnelle aux dépens des missions d'instruction et d'éducation également confiées à l'éducation nationale ? En un mot, ne serait-ce pas privilégier un progrès hypothétique de la question sociale au détriment probable de la question nationale ?

La **liberté** maintenant : ceux qui s'y réfèrent en la matière utilisent d'avantage l'actualisation "libérale" de cette valeur que son acception "libertaire" ; encore que parfois les deux peuvent se rejoindre... En effet, pour ceux qui mettent en avant ce principe, il n'y aurait d'autre régulation possible que le marché, et les planifications auraient fait la preuve de leur faillite, tant dans leur version autoritaire que démocratique. Ce qui leur semble vrai pour l'économie le serait aussi en matière d'éducation, où il faudrait pouvoir laisser jouer librement la concurrence, notamment entre établissements scolaires. Que le meilleur gagne ! La compétition a fait les preuves de son efficacité, et qu'on ne leur parle pas de valeurs ou de grands principes ! Au nom de quoi les professeurs, les chefs d'établissement, qui organisent la notation permanente et les classements innombrables des élèves, les examens et les concours, et qui "classent" sans arrêt, refuseraient-ils ces excellentes pratiques pour eux-mêmes et leur établissement ? Ici encore, on le voit, il est difficile d'écarter ces discours d'un revers de main ! Pourtant, si l'on y réfléchit bien, cette fonction réelle de classement, et de sélection des élites, l'éducation nationale ne l'a jamais faite au nom de la liberté, mais plutôt au nom de l'égalité. Ce que manifeste la méritocratie, baptisée en France "élitisme républicain", c'est la distribution sociale des inégalités au nom d'un égalitarisme, formel mais accepté, des normes de la réussite ou de l'échec scolaire (dons, travail, examen, concours, anonymat...). Et si l'état républicain a pu confier à son Ecole

une telle mission - qui, reconnaissons-le, participe à une certaine efficacité économique - ce n'est que parce qu'il s'est toujours préoccupé d'en atténuer les conséquences sociales par un effort de régulation, de redistribution économique et de solidarité nationale ; au nom d'une troisième valeur, la fraternité. Les décentralisateurs évoquent la liberté ? On peut donc leur objecter égalité et fraternité, et nécessité, au nom de la cohésion nationale, d'un juste équilibre dans l'usage de ces valeurs.

La démocratie enfin : les députés et les sénateurs statuent sur des questions globales et générales ; la démocratie représentative nationale est certes nécessaire, mais sans doute insuffisante ; les élus locaux ont la même légitimité démocratique que les élus nationaux, mais sont plus proches des préoccupations des électeurs, des problèmes concrets, et peuvent bien mieux participer à leur solution. Voilà schématiquement les arguments de ceux qui présentent l'approfondissement de la démocratie comme étant au fondement de la décentralisation. En d'autres termes : contrôler et gérer démocratiquement l'éducation serait une gageure nationale, mais deviendrait possible au niveau d'une école ou d'un établissement scolaire. La démocratie locale aurait encore de grands progrès à faire en matière éducative et, d'une certaine manière, l'enseignement agricole aurait montré la voie en dissociant les fonctions de direction et de présidence du conseil d'administration de ses lycées, confiée à un élu du peuple. On ne peut être insensible à ce raisonnement qui ne saurait, sur le plan des principes, être récusé. Peut-être doit-on néanmoins observer en les mettant en oeuvre, une certaine prudence : la démocratie n'est pas la soumission aux pulsions de la multitude, même pas la dictature de la majorité, et le bien commun ne peut être réduit à la somme des intérêts particuliers. Les élus doivent donc pouvoir prendre parfois, lorsqu'ils sont en situation de responsabilité, des décisions nécessaires mais impopulaires, et doivent en conséquence être protégés, d'une certaine manière, des réactions de leur propre électorat. De ce point de vue, il est incontestable que les élus locaux, justement parce qu'ils sont davantage au contact de leurs électeurs, sont plus vulnérables. Revers de la médaille : plus proches, plus à l'écoute, plus sensibles, plus efficaces, il leur faudrait être également plus courageux ! Mais il n'est aucune raison de supposer que le courage se répartisse inégalement chez les hommes politiques... Or, la capacité de définir et de faire respecter le bien commun, la capacité d'imposer l'intérêt général et de dépasser les intérêts particuliers, bref le fonctionnement démocratique des institutions, apparaissent comme des facteurs essentiels de la cohésion nationale. L'état, par tradition, en est en France le garant, jusqu'à présent efficace et reconnu. Qu'advierait-il si, dans un domaine aussi essentiel et sensible dans l'opinion que l'éducation, il se dessaisissait de ses responsabilités au profit de régions dont le souci principal est aujourd'hui bien davantage économique que civique ?

On le voit, si on en revient à la question-titre de ce texte, nos conclusions apparaissent réservées. Si la décentralisation est susceptible d'apporter certains progrès c'est que les régions peuvent être plus efficaces en matière économique. Mais ne risque-t-on pas, à trop vouloir privilégier l'entrée économique de la question sociale, d'oublier son versant national ? A trop affaiblir l'état n'est-ce pas la nation elle-même qu'on risque d'atteindre ? Ni les régions, ni l'Europe ne semblent capable aujourd'hui de prendre le relais de l'état en la matière : on les imagine mal, à brève échéance, être en mesure de définir une idéologie productrice de normes collectives acceptées par le plus grand nombre, de prendre le relais de l'Etat-nation pour transcender les différences objectives, ethniques, culturelles, religieuses et sociales, ou encore les différences de conscience collective des populations, en les intégrant dans un projet commun. Au contraire, on pourrait redouter que la régionalisation n'ajoute à celles déjà en oeuvre une nouvelle force centrifuge : à vouloir substituer à la régulation opérée par l'état la concurrence entre régions ne risque-t-on pas d'encourager et de stimuler de nouveaux antagonistes économiques - voire culturels - inter-régionaux, de raviver ainsi des identités infra-nationales dans des affrontements chauvins que l'on pensait dépassés ?

En résumé, la forme nationale semble encore aujourd'hui, malgré ses faiblesses, le principal creuset intégrateur garant de la cohésion sociale. On n'en distingue guère d'autre qui soit en mesure de

s'y substituer, que l'on regarde du côté de l'Europe ou des régions. L'état paraît également, pour l'instant, être la seule instance politique capable d'assumer la rationalisation de la société et la régulation des forces qui s'y exercent. La seule, en l'état, à être capable de fabriquer de l'ordre à partir du mouvement ! Ce n'est pas pour autant qu'il faille s'arc-bouter sur une conception statique de l'organisation éducative et politique. A côté de l'état, deux instances politiques nouvelles, l'Europe d'une part, les régions de l'autre viennent de surgir. Leur création correspond à un progrès historique de l'organisation démocratique de notre société. Elles portent en elles nombre d'espairs, notamment de solidarités nouvelles et - pour l'Europe - de paix continentale. Tout cela n'est pas rien, et l'on conçoit que les premières, tout comme cette dernière, brûlent légitimement de pouvoir prendre des initiatives éducatives. Force est pourtant de constater qu'en étant à l'aube de leur existence, elles en sont bien normalement à chercher encore leur marques. Il nous faut admettre que ni l'une ni les autres ne semblent encore en mesure de prendre le relais de l'état-nation comme producteur principal d'une identité collective, d'une idéologie intégratrice et, en définitive, de cohésion sociale.

Notes

(1) Voir une analyse de la bureaucratisation de l'éducation nationale dans : J.P. OBIN, "La crise de l'organisation scolaire", Hachette-Education, 1993

(2) L'étude de cette campagne est faite dans : J.P. OBIN, "Les établissements scolaires entre décentralisation et déconcentration", Administration et éducation, bulletin de l'AFAE N° 1, 1992

(3) Dans cette étude de la SOFRES sur la décentralisation, parue dans "Le Monde" des 13 et 14 Octobre 1991, il apparaît que 85 % des français pensent que l'état doit s'occuper "en totalité ou en partie de l'enseignement, dont 43 % croient qu'il doit le faire en totalité"