



# Effets comparés de la décentralisation, la déconcentration et l'autonomie

Complément à l'article paru dans *E&M* n° 36

## Précisions contextuelles

● Nathalie Mons

*On trouvera ici des compléments à son article (publié dans E&M 36, à la rubrique « International ») et dont le titre, développé, était à l'origine : « Décentralisation politique, déconcentration technique et autonomie scolaire : une évaluation internationale quantitative des effets de ces modes de gouvernance locale sur l'efficacité et l'équité des systèmes éducatifs ». Ainsi pourra être précisé dans ce complément en*

*ligne, le contexte de l'analyse qui fédère l'article de E&M, de même que les commentaires du schéma, en leur intégralité. Ces analyses sont maintenant en partie reprises dans son ouvrage : N. Mons, Les nouvelles politiques éducatives, la France fait-elle les bons choix ?, PUF, 2007.*

## **CONTEXTE DE L'ANALYSE**

Cette analyse est réalisée à partir d'une base de données constituée lors d'une recherche précédente (Mons, 2004). Les sources suivantes ont été mobilisées pour constituer cette base de données : les rapports nationaux sur les systèmes éducatifs intégrés dans la base de données *World Data on Education* de l'UNESCO (1999, 2003), les descriptions des organisations scolaires déjà établies dans les enquêtes internationales précédentes (TIMSS 1995 (IEA, 1997) et TIMSS 1999 (IEA, 2000)...), les rapports nationaux et thématiques de *l'International Review of Curriculum and Assessment Framework Archive (INCA)* ainsi que des articles scientifiques relatifs aux problématiques traitées.

## **COMMENTAIRE DU SCHÉMA**

Nous présentons ici une typologie par nature simplifiée<sup>1</sup>. Nous avons ainsi distingué cinq grands modes de gouvernance dans l'enseignement obligatoire. Si une première catégorie s'inscrit dans la continuité d'une organisation traditionnelle (la structure fédérale) et représente aujourd'hui 18 % des pays de l'OCDE, les quatre autres familles représentent des évolutions dérivées du modèle traditionnel de l'État centralisé. Il est intéressant de noter qu'il n'existe pas dans notre schéma une catégorie « système éducatif centralisé » parce que depuis les réformes engagées systématiquement dans tous les pays de l'OCDE, il n'existe plus au sein de ce groupe d'États une école nationale qui suive totalement cette logique.

## **UN CORPUS THÉORIQUEMENT FAIBLE**

Non seulement la défense théorique construite pour légitimer la gouvernance locale se trouve fortement controversée, mais l'analyse des acteurs qui devraient être privilégiés dans ces transferts de compétences y est peu développée.

La défense théorique de la gouvernance locale est aujourd'hui fortement débattue.

*La défense de la gouvernance locale*

L'idée centrale des défenseurs de la décentralisation est que, plus on rapproche la gestion scolaire des écoles elles-mêmes - en transférant des compétences aux pouvoirs locaux - meilleure sera la fourniture de services éducatifs (Winkler, 1989). Et ce pour les cinq raisons principales, que nous schématiserons ici.

---

<sup>1</sup> Par définition, le classement de chaque pays dans une catégorie donne une vision appauvrie de la réalité, une réalité d'autant plus complexe que les années 1980 et 1990 ont été marquées par la multiplication des transferts de compétences à des acteurs différents (établissements scolaires, autorités locales, entités déconcentrées). Pour autant, si beaucoup de pays ont mis en œuvre plus ou moins simultanément des réformes d'autonomie scolaire, de décentralisation et de déconcentration, chaque système éducatif est marqué par un ou deux modes de gouvernance privilégiés.

- En rapprochant les producteurs de l'utilisateur final, la gouvernance locale permet tout d'abord de produire des services plus en adéquation avec les besoins locaux (Oates, 1972). Les théoriciens ne s'accordent, cependant, pas sur les mécanismes mis en jeu. Pour certains, c'est une meilleure information des agents locaux (Musgrave, 1959), pour d'autres, la crainte d'être sanctionné lors des élections locales, pour d'autres (Tiebout, 1956) ce serait la compétition entre les gouvernements sub-nationaux qui souhaitent garder leurs habitants et leurs taxes plutôt que de les voir « voter avec leurs pieds », c'est-à-dire déménager s'ils ne trouvent pas la politique locale positive.

Cet argument renoue avec la théorie économique de Niskanen (1971). En effet, d'après l'auteur de la « Théorie du Choix Public », dans les organisations administratives centralisées, l'État, responsable de l'embauche des agents, mais éloigné de leur lieu de travail, 1) n'a pas toujours la possibilité d'estimer leurs réelles compétences puisqu'il ne peut les observer directement, 2) bénéficie d'un niveau d'information sur la réalité de l'efficacité du travail des agents inférieur à celui de ces derniers et 3) ne peut stimuler la motivation d'un agent défaillant, puisque l'administration se caractérise par une absence de concurrence. Ce contexte est donc favorable à un détournement de l'organisation de l'institution en faveur des intérêts privés de l'Agent. Toute réforme, qui contrecarre ce mouvement et qui permet de rapprocher le décisionnaire hiérarchique (le Principal) de son Agent, est donc positive. On comprend aisément que les politiques décentralisatrices et les réformes d'autonomie scolaire s'inscrivent dans le cadre des modèles Principal-Agent.

Autre atout de la délégation des pouvoirs : en permettant des variations dans les services éducatifs distribués, voire en autorisant une compétition entre les écoles, la décentralisation est censée également renforcer les capacités d'innovation des établissements scolaires et donc des résultats scolaires des élèves (Hoxby, 2000). En permettant d'apporter une solution adaptée à chaque individu et non des services éducatifs homogènes, la décentralisation, quand elle prend la forme de l'autonomie scolaire, permettrait d'offrir un enseignement personnalisé et même d'améliorer l'équité du système éducatif (Caldwell, 1990).

Troisième argument en faveur de la gouvernance locale : la décentralisation est démocratique et participative. Quand elle prend la forme de l'autonomie scolaire, par exemple, elle permet une plus grande implication des enseignants dans les processus de décision, ce qui en retour accroîtrait leur motivation (Seddon, Angus et Poole, 1990). La participation de la communauté est également censée enrichir la vie scolaire et accroître le contrôle sur les structures éducatives.

Quatrième avantage de l'adoption de structures éducatives décentralisées : elles doivent permettre une meilleure allocation des ressources éducatives (Murphy, 1991). La décentralisation est censée réduire les coûts de fonctionnement en allégeant la bureaucratie nationale (Raywid, 1990), en réduisant le temps de prise de décisions, en rendant plus efficace le contrôle des dépenses locales, en permettant aux écoles de trouver les meilleurs contractants aux meilleurs prix... Le management local, plus proche des besoins locaux et mieux contrôlé par les utilisateurs finaux, permettrait une

meilleure utilisation des deniers publics. Autre avantage financier de la décentralisation : elle permettrait d'alléger les finances publiques en générant de nouvelles ressources privées (Litvack et Seddon, 1999) : en effet, les familles associées au fonctionnement des écoles seraient plus enclines à participer financièrement à l'éducation de leurs enfants.

#### *De multiples attaques contre la gouvernance locale*

À ces allégations, les détracteurs des transferts de pouvoirs aux acteurs locaux opposent de multiples arguments (Prud'homme, 1995). Ils combattent, tout d'abord, les prétendues qualités de cette forme d'organisation des compétences. Faute d'économies d'échelle et du fait de la duplication des structures et des décisions, ils doutent que les décentralisations puissent conduire à une allocation plus efficace des ressources. De même, si la gouvernance locale peut permettre un contrôle plus vigilant des décisionnaires locaux, elle pourrait également conduire à la capture du pouvoir local par certains groupes d'intérêt dont le pouvoir est accru localement (Bardhan et Mookherjee, 1998). De même, la multiplicité des centres de décision peut entraîner des problèmes de recrutement : toutes les régions disposeront-elles des ressources humaines compétentes pour mettre en œuvre les nouvelles politiques éducatives dont elles ont désormais la charge ? Mais, surtout, les opposants de la décentralisation pointent du doigt les risques inhérents à la gouvernance locale.

Tout d'abord, la décentralisation ne tiendrait pas compte de l'existence d'externalités, c'est-à-dire du fait que l'éducation peut avoir pour l'ensemble de la société des retombées économiques et sociales supérieures aux avantages personnels qu'elle procure à l'individu qui en bénéficie. Or, même si le débat sur le sujet n'est pas encore clos, les externalités seraient fortes dans le domaine de l'éducation. D'après Lucas (1988), le rendement social de l'éducation, c'est-à-dire la somme des avantages que la société peut retirer de cet investissement, serait supérieur à son rendement privé. En permettant aux utilisateurs finaux de prendre des décisions uniquement en fonction de leurs intérêts individuels, la gouvernance locale nie le caractère global de l'éducation et peut conduire les contribuables à ne pas assez investir dans les services éducatifs.

Les opposants pointent également du doigt les inégalités territoriales et sociales que de telles réformes peuvent générer. En laissant aux communautés (villes, régions, provinces...) le soin de financer les services éducatifs, souvent sur leurs deniers propres, ou en accroissant les pouvoirs de management et de gestion des écoles, la gouvernance locale peut entraîner de fortes variations dans les ressources éducatives. Ces dernières peuvent en effet varier en fonction de la richesse des communautés mais aussi de la priorité que ces dernières donnent à l'investissement éducatif (Winkler, 1989). Au total, on constate qu'il n'existe pas un consensus théorique autour des réformes de gouvernance locale.

#### Quels acteurs doivent être privilégiés dans ces transferts de compétences vers le local ?

La multiplication d'arguments souvent contradictoires autour des bienfaits ou des risques de la gouvernance locale rend une réponse à cette question difficile. Certaines thèses tendent plutôt à montrer que les acteurs politiques doivent être les bénéficiaires prioritaires des nouvelles attributions. Ainsi, pour Thiébout (1956), les acteurs qui tirent leur légitimité d'une élection démocratique seront davantage redevables de leurs

actions auprès des électeurs-citoyens, parents d'élèves dans notre cas. Logiquement la décentralisation politique qui permet un transfert de pouvoirs vers des autorités élues devrait donc s'avérer plus efficace. Au contraire, pour d'autres auteurs, ce sont les acteurs qui côtoient de plus près l'utilisateur final – l'élève en l'occurrence – qui doivent se voir déléguer le plus de compétences. Dans cette logique, plus les délégations de pouvoirs se font auprès de l'unité scolaire, meilleurs sont les résultats. « Plus la décision est locale, plus la voix du consommateur peut se faire entendre. Cela signifie qu'elle est plus entendue au niveau de l'école qu'au niveau municipal », expliquent Winkler et Gershberg (1999).

### **UNE « EXPERIMENTATION : LA COMPARAISON QUANTITATIVE INTERNATIONALE**

Parce que l'évaluation des politiques éducatives se prête difficilement aux expérimentations aléatoires, nous avons eu recours à ce que Durkheim (1901) appelait « l'expérimentation indirecte ». De façon à évaluer les effets de la déconcentration, de la décentralisation politique et de l'autonomie scolaire sur l'efficacité et les inégalités scolaires globales et d'origine sociale, nous avons fait le choix d'une comparaison quantitative spatiale conduite sur les pays de l'OCDE. Pour cela, nous avons mis en relation statistique, d'un côté, les caractéristiques institutionnelles des systèmes éducatifs liées aux politiques étudiées et, de l'autre, les indicateurs de performances des institutions scolaires fournis par l'enquête internationale PISA (pour une explication détaillée de la méthode, cf. Mons, 2004). Notre champ de recherche se limite à l'enseignement obligatoire.

La création d'une vingtaine de variables qualitatives de type typologique a permis de décrire la répartition des pouvoirs au sein du système éducatif dans chaque pays. Les modes de gouvernance ont été analysés soit globalement à travers des typologies générales dont l'une a été exposée précédemment, soit plus en détails à travers l'analyse de chacune des compétences (quel(s) acteur(s) dans quelles configurations de pouvoirs sont responsables de la conception des programmes scolaires, du recrutement des enseignants, du financement, de l'élaboration des budgets... ?).

Les indicateurs de performances des systèmes éducatifs sont extraits de l'enquête internationale conduite par l'OCDE, PISA 2000, qui appréhende les compétences des élèves scolarisés de 15 ans. Nous avons choisi pour critères d'évaluation cinq indicateurs :

- 1) les scores nationaux (indicateur synthétique d'efficacité) ;
- 2) l'importance numérique des élèves en difficulté (appréhendé à travers le pourcentage des élèves ne dépassant pas le niveau 1 de l'épreuve de PISA<sup>2</sup>) ;
- 3) l'importance numérique de l'élite scolaire<sup>3</sup> ;

---

<sup>2</sup> Selon la qualité de leurs réponses à l'épreuve, les élèves sont répartis sur une échelle de compétences comprenant cinq niveaux. Nous avons analysé les deux niveaux extrêmes : 1) les élèves qui ne dépassent pas le niveau 1 - niveau de maîtrise de compréhension de l'écrit en deçà duquel selon les concepteurs de l'étude (OCDE, 2002) l'élève ne pourra pas utiliser l'écrit pour poursuivre des apprentissages tout au long de la vie - et 2) le niveau 5 qui regroupe les élèves pouvant être considérés comme appartenant à l'élite scolaire du pays.

<sup>3</sup> Cf. note de page 1.

- 4) l'importance des inégalités scolaires (dispersion des résultats dans chaque pays) ;
- 5) les inégalités scolaires d'origine sociale. Cette dernière variable a été créée dans le cadre d'une recherche précédente (Duru-Bellat, Mons, Suchaut, 2004) et permet de mettre en évidence la variation, selon les pays, de l'intensité de la relation qui unit les performances des élèves et les caractéristiques socio-économico-culturelles des familles.

## ANNEXE

### **Synthèse des recherches empiriques menées sur l'efficacité et l'équité des différents modes de gouvernance locale**

Même si les conclusions des études empiriques menées sur notre sujet demeurent dans certains cas contradictoires, un ensemble de recherches converge pour montrer que l'autonomie scolaire serait davantage efficace en termes pédagogiques que les décentralisations politiques.

*Certaines recherches montrent des liens positifs entre la gouvernance locale et les résultats scolaires*

Deux des évaluations les plus rigoureuses ont été menées dans des grandes villes américaines ayant mis en œuvre des politiques ambitieuses d'autonomie scolaire : Chicago et Memphis. Chicago a adopté successivement, à partir de la fin des années 1980, deux réformes décentralisatrices (cf. encadré). Si la première politique, axée sur une évolution des structures scolaires, n'a pas abouti aux résultats escomptés, la réforme de 1995, évaluée par un consortium universitaire dirigé par l'université de Chicago, a vu les résultats des élèves évoluer significativement (Bryk, Thum, Easton, et Luppescu, 1998, voir encadré). Les résultats aux tests locaux se sont améliorés : en 1999, 36 % des élèves de primaire atteignaient en lecture au moins le standard moyen contre 26 % en 1995. Le taux de diplômés du secondaire supérieur a également progressé en 1999 pour atteindre 65 %, ce qui reste tout de même largement inférieur à la moyenne de l'Illinois (82 % pour la même année).

#### **L'autonomie scolaire à Chicago : deux réformes successives**

Avec près de 600 écoles et quelques 450 000 élèves scolarisés dans ses établissements, Chicago a mis en œuvre, à partir de la fin des années 1980 successivement deux vagues de réformes décentralisatrices. Objectif : améliorer les résultats éducatifs de cette ville qui, avec 83 % d'élèves issus de familles défavorisées, ne comptait aux évaluations nationales que 30 % d'élèves présentant un score égal ou supérieur à la moyenne nationale.

La première réforme, en 1988, prévoit surtout une forte évolution des structures du système. Des conseils d'école, dans lesquels les parents et les représentants de la communauté ont un fort pouvoir de décision aux côtés des enseignants et du chef d'établissement, se voient reconnaître de nombreuses attributions : recrutement, évaluation et renvoi des chefs d'établissements, participation aux côtés du chef d'établissement à la définition et à la mise en œuvre du projet d'école... Le statut permanent des chefs d'établissement est remplacé par un contrat de quatre ans. Les enseignants sont recrutés par le chef d'établissement chargé également de leur évaluation, les conditions de leur renvoi sont rendues plus aisées. L'autonomie financière des écoles est également renforcée.

Sept ans après l'introduction de la réforme, ses résultats sont plus que mitigés. L'autonomie scolaire telle qu'elle avait été définie en 1988 n'a pas permis d'améliorer significativement les performances des élèves, qui demeurent médiocres. En 1995, une

seconde politique est mise en œuvre. Elle poursuit la décentralisation, dans le domaine budgétaire en particulier, et renforce les contrôles du district sur les résultats des écoles. Plus d'attention est alors portée aux activités pédagogiques plutôt qu'à l'évolution des structures du système. Il s'agit de permettre aux écoles d'exprimer leur autonomie mais dans un cadre cette fois plus normalisé (standards pédagogiques, évaluation des élèves, standards pour le recrutement des enseignants...). La réforme d'autonomie scolaire adoptée par le district de Memphis, dans le Tennessee a conduit également à des résultats positifs. Entamée en 1995, la nouvelle politique s'est dès le début focalisée sur les activités pédagogiques plutôt que sur une réforme des structures.

Dominées par une population défavorisée, les écoles de Memphis, qui présentaient des résultats académiques médiocres, se sont vu octroyer, par leur district, une plus grande autonomie : il leur a été demandé de choisir parmi huit modèles de développement (« *restructuring* »). S'ils diffèrent par leurs orientations pédagogiques, ces nouveaux modes d'organisation ont cependant plusieurs points communs : l'autonomie bien sûr, des objectifs pédagogiques finaux identiques, un contrôle des progressions des élèves similaire et, pour les enseignants, un fort développement de la formation continue et des incitations importantes au travail en équipe.

Le Bureau Central d'Education de Memphis (le district en charge des écoles) continue à jouer un rôle majeur : conception d'objectifs pédagogiques communs à toutes les écoles, organisation des tests d'évaluation des élèves (par exemple, tous les élèves de primaire doivent passer chaque année une évaluation en mathématiques et en sciences pour être promus dans la classe supérieure), fort investissement dans la formation continue des enseignants, *reporting* aux écoles permettant de situer leurs performances par rapport aux autres établissements...

Sur la durée, les résultats s'avèrent positifs. En effet, au bout de deux ans d'expérimentation, les résultats des élèves des écoles expérimentales sont devenus supérieurs à ceux des écoles du groupe pilote (Ross, Sanders, Wright and Stringfield, 1998). L'évaluation a également montré le rôle central du chef d'établissement et la nécessité de l'implication des enseignants dans la réforme.

D'autres évaluations, à l'échelle cette fois-ci d'un pays entier - l'Argentine -, ont également montré un lien positif entre gouvernance locale et résultats scolaires. Après une décentralisation conflictuelle de son éducation primaire dans les années 1970, l'Argentine, au début des années 1990, poursuit le mouvement en confiant son éducation secondaire à ses provinces. L'État central reste présent dans l'éducation : aux côtés des provinces, il définit les programmes scolaires et conçoit les évaluations nationales. Les provinces, en charge de la gestion des écoles, du financement de l'éducation et du recrutement du personnel enseignant deviennent l'épicentre du système éducatif.

Plusieurs études convergent pour montrer que cette réforme aurait eu des effets positifs sur les résultats académiques des élèves. D'après Giliani et Schargrodsky (2001), il existerait ainsi un lien entre le transfert des écoles du secondaire aux provinces et leurs résultats académiques, mesurés par le test national administré en

dernière année du secondaire en espagnol et en mathématiques (le Système National d'Évaluation de la Qualité de l'Enseignement (SINEC)). Cependant, pour les auteurs, si la décentralisation s'avère globalement positive, son impact peut varier en fonction des caractéristiques des provinces auxquelles les écoles sont confiées, et en particulier en fonction de la santé budgétaire locale. Plus la province présente un déficit budgétaire important, plus l'effet positif des réformes décentralisatrices serait réduit, l'impact pouvant même être négatif dans le cas de régions connaissant de graves difficultés financières.

Toujours en Argentine, Eskeland et Filmer (2002) concluent également que l'autonomie scolaire et la participation des parents à la vie scolaire sont associées à des performances supérieures des élèves aux évaluations des 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> années de l'enseignement de base. Ces résultats sont confirmés pour des sous-populations défavorisées : les élèves appartenant à des milieux socio-économiques défavorisés ou les élèves ayant des mères peu éduquées.

Au Royaume-Uni, la réforme radicale de 1988, caractérisée par le libre choix parental et une forte autonomie des établissements scolaires, se serait également traduite par des résultats en hausse à l'examen de fin de secondaire (Gorard et Taylor, 2002). Mais ces conclusions sont à prendre avec précaution. L'évolution positive des performances scolaires peut avoir été affectée par des facteurs autres que la politique de décentralisation.

Au total, il semblerait donc, exception faite de l'Argentine, que les politiques de décentralisation qui ont eu des répercussions positives sur les performances des élèves soient davantage orientées sur l'autonomie scolaire que sur le transfert de compétences aux collectivités locales. L'exemple du Chili est encore plus probant. Alors que la réforme des années 1980, fortement axée sur la municipalisation des services éducatifs et l'introduction de la compétition et du choix parental, ne semble pas avoir eu d'impact sur les résultats académiques (Mc Ewan et Carnoy, 1998), la seconde phase de réforme entamée en 1990 et plus axée sur l'établissement scolaire a vu les résultats des élèves au test standardisé, le SIMCE, fortement progresser (Cox et Lemaitre, 1999).

*D'autres recherches n'établissent pas d'association entre décentralisation et résultats académiques*

À ces exemples positifs s'opposent un certain nombre de recherches empiriques ayant conclu à l'absence d'impact des réformes décentralisatrices sur les résultats académiques des élèves. État fédéral, le Brésil a conduit une double réforme de décentralisation : à fin des années 1980, par un transfert d'une partie de la gestion de l'enseignement primaire aux municipalités et, dans les années 1990, par une politique d'autonomie scolaire dans certains États. Cependant, d'après Paes de Barros et Mendonça (1998), il ne semble pas que ces réformes décentralisatrices soient associées à une progression des résultats académiques, tels que mesurés par les résultats aux tests nationaux (le Programme d'Évaluation Nationale Brésilienne, le SAEB). Une étude internationale abonde dans le même sens. Meuret, Prod'hom et Stocker (1995) n'ont trouvé aucun lien entre le degré d'autonomie des collèges dans douze pays de l'OCDE et le niveau des élèves en lecture à 14 ans, mesuré par l'enquête internationale Reading Literacy (1990).

Globalement, les revues de la littérature sur le sujet (Duru-Bellat et Meuret (2001), Leithwood et Menzies (1998)...), surtout axées sur les expériences d'autonomie scolaire, concluent toutes au même résultat : les réformes de décentralisation dans l'éducation ne conduisent pas automatiquement à une amélioration des performances des élèves.

### **Les explications avancées sont multiples et certainement complémentaires**

Les réformes de décentralisation n'auraient pas des effets immédiats sur les acquisitions des élèves : un délai de cinq à dix ans serait nécessaire pour que ces réformes de structures affectent les apprentissages. Les expériences américaines à Chicago et à Memphis semblent, par exemple, aller dans ce sens-là.

Seconde explication : instrument légal, la décentralisation n'est pas toujours mise en œuvre par les acteurs du système. C'est la fameuse « *empty opportunity* » de Lockheed et Zhao (1992) : « la décentralisation ne produit pas à elle seule un contrôle local des écoles ».

Autre explication : lorsque les décentralisations ne restent pas lettre morte, il semblerait que leurs effets pédagogiques soient limités parce que, tout simplement, en modifiant les structures et non les méthodes pédagogiques, elles ne changent pas les variables qui affectent réellement les apprentissages des élèves (Leithwood et Menzies, 1998). Permettre aux enseignants d'intervenir davantage dans la vie de l'école ne conduit pas nécessairement à un changement dans leurs méthodes d'enseignement. De plus, les conseils d'écoles qui ne sont pas exclusivement constitués de professionnels de l'éducation se préoccupent rarement des questions liées aux contenus scolaires et aux méthodes d'apprentissage (Thrupp, Harold, Mansell et Hawksworth, 2000). Globalement, toutes les recherches concordent sur le fait que la décentralisation, même lorsqu'elle prend la forme de l'autonomie scolaire, ne conduit pas aux innovations pédagogiques tant espérées par les théoriciens de la gouvernance locale.

Et Leithwood et Menzies de conclure : « des améliorations significatives des apprentissages scolaires ne peuvent être obtenues qu'avec la mise en œuvre généralisée de méthodes d'apprentissages plus efficaces ». D'après eux, il semble qu'il existe donc des solutions plus directes, plus rapides et moins onéreuses pour réformer l'école.

Des recherches récentes avancent une autre explication. D'après Walberg (1999) et Wössmann (2000), pour être efficaces, les systèmes éducatifs ne doivent pas être totalement décentralisés : un équilibre doit être trouvé entre des compétences qui doivent en partie rester du ressort du gouvernement central (la conception des programmes scolaires, le contrôle de la qualité de l'enseignement, la délivrance des certifications...), tandis que d'autres fonctions, comme la gestion des ressources humaines ou les méthodes pédagogiques, doivent être transférées aux acteurs locaux.

Ainsi, Walberg a mis en relation, d'un côté, les performances de 14 pays, mesurées à travers l'enquête d'évaluation en sciences et en mathématiques de fin de collège (TIMSS) et, de l'autre, les degrés d'autonomie des établissements de ces pays dans différentes compétences (programmes scolaires, gestion du personnel, gestion budgétaire...). Ses travaux concluent à une possible association positive entre le niveau des élèves en

sciences et le fait que les décisions relatives au personnel soient prises au niveau de l'établissement.

De même, selon le chercheur américain, il existerait un lien positif entre la conception centralisée des examens et les résultats scolaires. Au contraire, il existerait des corrélations négatives entre les performances scolaires et l'attribution de responsabilités à des pouvoirs intermédiaires, comme les collectivités locales. L'intervention des pouvoirs locaux dans les activités pédagogiques (programmes scolaires, durée de l'enseignement, manuels scolaires, examens), dans la gestion du personnel enseignant ou dans l'allocation et l'utilisation des ressources budgétaires est associée à des performances moindres en sciences. De la même façon, Wössmann (2000), s'appuyant également sur l'étude internationale TIMSS, a montré que l'autonomie des établissements ne conduit pas en bloc à une amélioration des performances des élèves. D'après lui, le fait d'octroyer des responsabilités larges aux écoles en matière d'allocation des ressources, d'organisation de l'enseignement ou de recrutement des enseignants est associé à des performances académiques élevées. À l'inverse, l'autonomie totale des écoles - en matière de programmes scolaires, de définition des budgets et de choix des manuels - est associée à des résultats académiques plus faibles. La solution ne passerait pas donc par une gouvernance locale totale. Les réformes décentralisatrices étant multiformes, seules certaines seraient efficaces.

### **Les décentralisations sont potentiellement porteuses d'inégalités scolaires**

Si les études analysant l'impact de la décentralisation sur les résultats scolaires produisent des résultats divergents, les chercheurs s'accordent sur un point : la gouvernance locale est potentiellement porteuse d'inégalités territoriales et sociales. Malgré les interrogations que suscite le développement de possibles inégalités dans des contextes éducatifs décentralisés, les recherches restent encore trop peu nombreuses sur ce sujet. Winkler et Rounds (1996) ont démontré que la politique chilienne de municipalisation de l'éducation avait conduit à des disparités dans les dépenses d'éducation. De la même façon, en Hongrie, le transfert aux municipalités de la gestion et d'une partie du financement des écoles secondaires a conduit à des disparités de performances scolaires entre les villes de tailles différentes (Lockheed, 1996). En Argentine et au Brésil, il semblerait que la dispersion territoriale dans la qualité des services, mesurée à travers des indicateurs intermédiaires, comme les salaires ou le niveau de formation initiale des enseignants, se soit accrue après les réformes de décentralisation (Di Gropello, 1999).

## BIBLIOGRAPHIE

BARDHAN P., MOOKHERJEE D. (1998). « Expenditure Decentralization and The Delivery of Public Services » in *Developing countries*. CIDER, Working Paper C98/104. Boston University.

BENNET R.J. (1990). « *Decentralization, Local Governments and Markets* », Towards Post-Welfare Agenda. Oxford, UK : Clarendon Press.

BRYK A.S., THUM Y.M., EASTON J.Q., LUPPESCU S. (1998). « *Examining Productivity : Ten-Years Trends in the Chicago Public Schools* ». Chicago : Consortium on Chicago School Research.

CALDWELL B. (1990). « *School-Based Decision Making and Management: International Developments* ». In Chapman J. (eds.), *School Based Decision Making and Management*, p3-26. London, UK: Falmer Press.

CARNOY M. (1997). « Is Privatization through Education Vouchers Really the Answer? A Comment on West ». *World Bank Research Observer*, 12, 1, p.105-116.

CARNOY M., McEwan P. (1999). « The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System ». Stanford : Stanford University.

COX C., LEMAITRE M.J. (1999). « Market and State Principles of Reform in Chile Education : Policies and Results », In *Leiptziger D. and Perry G.* (eds.), *Chile : Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*. WDI Development Studies Series. Washington D.C. : World Bank.

DI GROPELLO E. (1999). *Educational Decentralization models in Latin America*. *Cepal Review*, 68, p.155-173.

DURKHEIM (1901, 1937). *Les règles de la méthode sociologique*, réed. Paris : PUF.

ESKELAND G. S., FILMER D. (2002). « Autonomy, Participation, and Learning in Argentine Schools. Finding and their Implications for Decentralization ». *Policy Research Working Paper*, WPS n° 2766, Washington D.C. : World Bank.

HOXBY C. (2000). « Does competition among public schools benefit students and taxpayers » ? *American Economic Review*, 90, 5, p.1209-38.

INCA (2002). *International Review of Curriculum and Assessment Framework Archive. Rapports nationaux sur "Internal school organisation"*. London : QCA. Site Internet : [www.inca.org.uk](http://www.inca.org.uk)

KING E., ÖZLER B. (1998). « What's Decentralization Got To Do with Learning ? The Case of the Nicaragua's school autonomy reform », *Development Economics Research Group*,

Working Paper series on Impact Evaluation of Education reforms, N°9, June, Washington, D.C. : World Bank.

LEITHWOOD K., MENZIES T. (1998). « Forms and Effects of School-based Management : A Review », *Educational Policy*, 12, 3, p.325-346.

LITVACK J, SEDDON J. (1999). « Decentralization briefing notes » *World Bank Institute Working Paper*, Washington, D.C. : World Bank.

LOCKEED M., ZHAO Q. (1992). « The Empty Opportunity : Local Control of Secondary Schools and Student Achievement in the Philippines », *Working Paper WPS 825*, Washington DC : World Bank.

LUCAS R. (1988). « On The Mechanics of Economic Development », *Journal of Monetary Economics*, 22, 1, p.3-42.

MEURET D., BROCCOLICHI S., DURU-BELLAT M., (2001). « Autonomie et choix des établissements scolaires : finalités, modalités, effets », *Les Cahiers de l'IREDU n°62*. Dijon : IREDU-CNRS.

MEURET D., PROD'HOM J., STOCKER E. (1995). « Comparer les structures de décision des systèmes éducatifs : un bilan de l'approche quantitative », *In OCDE-CERI, Mesurer la qualité des établissements scolaires* (p. 33-58) Paris : OCDE-CERI.

MONS N. (2004). « Politiques de décentralisation en éducation : diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques », *Revue Française de Pédagogie*, 146, p.41-52.

MONS N. (2004). « De l'école unique aux écoles plurielles : une évaluation internationale des politiques de différenciation de l'offre éducative », *Thèse en sciences de l'éducation*, Dijon.

MURPHY, J. (1991). *Restructuring Schools: Capturing and Assessing the Phenomena*. New York: Teachers College Press, Columbia University.

MUSGRAVE R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*, New York : Mc Graw Hill.

NAOHIKO J. (2000). « Aperçu des finances publiques locales et du mouvement de décentralisation au Japon », *intervention au Colloque La France, le Japon et la Décentralisation*, Paris, Sénat.

NISKANEN W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative government*. Chicago : Aldine.

OCDE (2001a). *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie*. Premiers résultats de PISA 2000. Paris : OCDE.

OATES W. (1972). *Fiscal Federalism*, New York : Harcourt Brace.

PATRINOS H.A. (2001). School choice in Denmark. *Preliminary Report*. Washington D.C. : World Bank.

PAUL J.-J. (1996). *Le redoublement : pour ou contre ?* Paris : ESF.

PAES DE BARROS R., SILVA PINTO DE MENDONÇA S. (1998). « The Impact of Three institutional Innovations in Brazilian Education », in W. D. Savedoff (eds.), *Organisation Matters : Agency problems in Health and Education*. Washington D.C. : Inter-American Development Bank.

PORTELLI H. (2000) « Le Bilan et les perspectives de la décentralisation mise en œuvre en France depuis 1982 », *intervention au Colloque La France, le Japon et la Décentralisation*, Paris, Sénat.

PRUD'HOMME R. (1995). « The Dangers of Decentralization », *The World Bank Research Observer*, 10, 2, p.201-20.

PSACHAROPOULOS G. (1990). « Comparative Education: From Theory to Practice, or Are You A:neo.\* Or B:\\*.ist ? », *Comparative Education Review*, 34, 3, p.369-381

RAYWID M.A. (1990). « Rethinking School Governance », in R.F. Elmore (Eds.), *Restructuring Schools : The Next Generation of School Reform*, p.152-206. San Francisco CA: Jossey-Bass Inc.

RONDINELLI D., NELLIS J., CHEEMA G. S. (1984). « Decentralization in Developing Countries », *World Bank Staff Working Paper No. 581*, Washington, D.C. : World Bank.

SEDDON T., ANGUS L., POOLE M. (1990). « Pressures on the Move to School Based Management », in J. Chapman (Eds.), *School Based Decision Making and Management*, p.29-54. London, UK: Falmer Press.

SEIZELET E. (1998), « Les fonctions de préfet au Japon », *Revue française de l'Administration publique*, n°96, p.639-650.

TIEBOUT C. (1956). « A pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, 64, p.416-424.

THRUPP M., HAROLD B., MANSELL H., HAWKSWORTH L. (2000). *Mapping the Cumulative Impact of Education Reform: Final Report*. New Zealand : University of Waikato.

UNESCO-IBE (1999). *World Data on Education*. Genève : IBE

UNESCO (2000). *Education pour tous. Situation et tendances 2000. L'évaluation des acquis scolaires*. Paris : UNESCO

UNESCO-IBE (2003). *World Data on Education*. Genève : IBE

UNESCO-OCDE (1999). *World Education Indicators (WEI)*. Investing in Education. Paris : UNESCO-OCDE

UNESCO-UIS (2004). *Base de données de statistiques sur l'éducation, (1998-2002)*, accessible par le WEB. Montréal : UNESCO-UIS

WALBERG H. J., PAIK S., KOMUKAI A., FREEMAN K. (2000). – « Decentralization: an International Perspective », *Educational Horizons*, 78,3, p.155-165

WINKLER D. (1989). « Decentralization in Education : An Economic Perspective, Population and Human Resources Department », *Working Paper WPS 143*, Washington, D.C. : World Bank.

WINKLER D., ROUNDS T. (1996). « Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice », *Economics of Education Review*. 15,4, p.365-376

WINKLER D, GERSHBERG I. (1999). « Education Decentralization in Latin America : The Effects on the Quality of Schooling », *LCSHD Paper Series n°59*. Washington, D.C. : World Bank.

WEST L., WONG C. (1995). « Fiscal Decentralization and Growing Disparities in Rural China : Some Evidence in the Provision of Social Services », *Oxford Review of Economic Policy*, 11, 4, p.70-84

## **Nathalie MONS**

Maître de conférences

Grenoble 2

Chercheur-associé à Sciences Po-Paris

