
Décentralisation : y a-t-il une exception française ?

Les enseignements des comparaisons internationales

NATHALIE MONS, université de Grenoble II

Alors que, en éducation, les réformes de décentralisations politique et administrative touchent aujourd'hui tous les pays de l'OCDE, sans exception, les nombreux rapports ou recherches qui se sont penchés depuis une vingtaine d'années en France sur les réformes dans ce domaine soulignent avec continuité les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette nouvelle organisation décentralisée du système éducatif français.

La rupture, en effet, avec la tradition jacobine ne semble pas aisée. Même si la période 2004-2006 pourrait constituer une étape charnière vers davantage d'élan local, faut-il voir dans cette résistance à la gouvernance locale une exception française ? Pour apporter quelques éléments de réflexion sur cette question, il est nécessaire de dresser tout d'abord un panorama général des réformes de décentralisations politiques et administratives menées dans les pays de l'OCDE depuis une vingtaine d'années, avant de mener une analyse plus fine par compétences.

Des modèles pluriels de décentralisation : il n'y pas d'exception française

Schématiquement, la construction des systèmes scolaires a traditionnellement opposé deux grands modèles de répartition des pouvoirs, le modèle centralisé dont la France est l'archétype et les systèmes fédéraux dont les grands pays anglo-saxons (États-Unis, Australie...) sont emblématiques.

La multiplication des réformes de décentralisation en éducation dans tous les pays de l'OCDE depuis les années 80 a enrichi cette typologie traditionnelle. On peut aujourd'hui

distinguer, aux côtés du schéma fédéral, trois familles de systèmes éducatifs nouvellement décentralisés. De par ses caractéristiques, la France s'inscrit dans un premier modèle que nous qualifierions de "décentralisation minimale". Elle se révèle ainsi moins ambitieuse dans ses objectifs de décentralisation que les pays composant la famille de la "décentralisation collaborative", attachés à un équilibre dans la répartition des pouvoirs entre anciens et nouveaux acteurs du champ éducatif. Elle se révèle plus encore en retrait par rapport aux États ayant adopté le schéma de la "décentralisation volontariste" résolument orientés vers une gouvernance locale extrême. Pour autant, la France s'inscrit bien dans une famille institutionnelle et ne se situe donc pas sur une trajectoire solitaire.

> Le modèle de la "décentralisation minimale"

Aux côtés de la France, au sein de l'OCDE, on peut classer dans cette famille les pays dans lesquels les forces centripètes l'emportent encore sur les forces décentralisatrices : le Portugal, la Grèce, le Luxembourg, le Japon et la Corée. Ce schéma, que nous qualifions de "décentralisation minimale", parce qu'il se rapproche le plus de l'organisation traditionnelle centralisée, concerne aujourd'hui un quart des pays de l'OCDE. La France n'est donc pas dans une situation singulière.

Dans ce modèle, l'État central, à travers le plus souvent le ministère de l'Éducation et une administration déconcentrée plus ou moins autonome, défi-

nit les règles de fonctionnement dans tous les domaines : la pédagogie (programmes centralisés, examens externes nationaux, parfois participation au choix des manuels), la gestion des ressources humaines (certification nationale ou concours pour le recrutement des enseignants, grilles de salaires centralisées, conditions de service négociées nationalement...), les finances (financement du système éducatif majoritairement étatique¹, affectation du budget et gestion des écoles par l'État central ou des administrations déconcentrées gardées sous forte tutelle). Dans cette famille, traditionnellement, l'État central est à la fois le concepteur, l'opérateur et le contrôleur du système éducatif.

Sous la poussée des réformes de décentralisation entreprises systématiquement dans tous les États centralisés de l'OCDE, ce schéma monolithique s'est craquelé. Les pays de culture centralisatrice ont commencé à déléguer partiellement certaines fonctions aux collectivités locales, indépendantes des administrations centrales. Mais, pour cette famille, il s'agit pour l'instant de transferts de compétences restreints, principalement opérés dans le domaine de la gestion des équipements, des crédits de fonctionnement, avec souvent un champ d'intervention privilégié : l'enseignement primaire. Les collectivités locales interviennent à des degrés divers suivant les pays et peuvent être plus ou moins entreprenantes au sein d'un même pays.

Ces timides décentralisations entament peu le pouvoir décisionnaire de



“ Une
“décentralisation”
minimale pour
un pays de l’OCDE
sur quatre ”

■ ■ ■ l’État central dans les domaines éducatifs stratégiques. Ainsi, les autorités locales se voient confier peu de compétences en matière de pédagogie et de gestion du personnel enseignant. Pour être schématique, elles collaborent à la marge en finançant ou en assurant la maintenance des bâtiments scolaires et la prise en charge de crédits de fonctionnement, elles ne rentrent ni dans les classes ni dans l’organisation pédagogique, en particulier dans les domaines de la scolarité obligatoire, des formations générales et de l’éducation des élites (les interventions peuvent être plus significatives pour l’enseignement professionnel et l’apprentissage).

Si les collectivités locales se voient reconnaître des attributions dans des domaines périphériques, dans les grands pays de cette famille (au-delà de 10 millions d’habitants), la décentralisation s’accompagne également de mesures de déconcentration. C’est le cas au Japon, au Portugal, en Grèce, en Corée et en France.

Dernière caractéristique de ces pays : un décalage important entre la légalité, souvent plus favorable à la décentralisation, et la réalité des usages. Dans les pays de culture consensuelle, les propositions de l’administration centrale, présentées comme facultatives sont en fait appliquées à la lettre par les acteurs, c’est le cas par exemple de consignes facultatives mais très détaillées en matière de programmes scolaires au Japon. Dans les pays moins consensuels, comme le Portugal, la Grèce ou la

France, les réformes peinent à devenir réalité.

Globalement, dans tous ces pays, faute de culture régionaliste ou communautaire forte, les tentatives de décentralisation des systèmes éducatifs restent timides, juridiquement et surtout dans les faits.

Les autres États membres de l’OCDE ont réussi à mettre en œuvre des politiques décentralisatrices plus volontaristes que la France.

> Certains États ont fait le choix d’une décentralisation misant sur un équilibre des pouvoirs : le modèle de la “décentralisation collaborative”

Issu de réformes de décentralisation modérées, ce modèle, dont les pays scandinaves sont emblématiques, voit l’État central conserver un rôle prépondérant, aux côtés de pouvoirs locaux intervenant sur l’ensemble de ses compétences traditionnelles. C’est la fin de la politique de chasse gardée : les pouvoirs locaux et les écoles se voient reconnaître des pouvoirs décisionnaires dans tous les domaines.

Ils participent, tout d’abord, à la définition des activités pédagogiques par le biais de mécanismes variés : quotas d’heures scolaires laissés à leur discrétion, aménagement des horaires dans lesquels ils peuvent intervenir, choix d’options libres, possibilité d’augmenter les horaires des disciplines obligatoires en respectant un plafond maximum national... Pour autant, l’État central continue à encadrer rigoureusement les activités pédagogiques par la définition de disciplines obligatoires avec des horaires fixes. Les acteurs

locaux ne bénéficient donc que d'un régime de liberté surveillée dans le domaine pédagogique.

Leur marge de manœuvre est en général, également, limitée dans la gestion des ressources humaines, même si les autorités locales se voient parfois octroyer le droit de recruter le personnel enseignant. La détermination des conditions de service et des salaires reste souvent le fruit de négociations nationales.

Leur pouvoir est, au contraire, beaucoup plus large dans le domaine du financement et de l'administration des écoles. Étant fortement sollicitées financièrement (dans ce schéma les collectivités locales contribuent grandement au financement du système sur leurs propres deniers), elles se voient attribuer le pouvoir de gestion, corollaire des obligations de financement. Les municipalités, provinces et autres régions – tous pouvoirs politiques autonomes – se retrouvent ainsi en charge de l'administration de niveaux scolaires entiers, en général, le primaire et le secondaire général. Cette famille est représentée par les pays nordiques mais aussi certains États européens en transition comme la Pologne ou la République Tchèque. Ce schéma concerne aujourd'hui un tiers des pays de l'OCDE.

> D'autres pays ont révolutionné l'organisation politique de leur système éducatif :

la "décentralisation volontariste"

Plus révolutionnaire, cette famille a explosé numériquement dans les années 90, avec des pays comme la Hongrie, la Nouvelle-Zélande ou l'Espa-

gne. Ce modèle représente aujourd'hui un quart des pays de l'OCDE.

En conférant aux écoles ou aux pouvoirs politiques locaux des pouvoirs extraordinaires, en totale rupture avec la tradition centralisatrice de ces États, cette famille est née de réformes de décentralisation qui s'apparentent à de mini-révolutions. Des États fortement centralisés ont résolument tourné le dos à leur ancienne organisation et fait nettement le choix du local. L'État central n'abdique pas tout pouvoir dans l'organisation du système éducatif mais ses compétences se limitent à la régulation et au contrôle ; l'ensemble des tâches de gestion est déléguée aux acteurs locaux, le plus souvent aux écoles qui bénéficient d'un large statut d'autonomie. Il s'agit de délégation de management au sens large.

Les acteurs locaux – collectivités locales ou écoles – interviennent tout d'abord dans la conception des programmes. Ainsi, en Espagne, si l'État central définit encore un programme national appelé "los mínimos", celui-ci ne couvre qu'environ 50 % du volume horaire global, le reste étant à la charge des communautés autonomes. Dans ce modèle, les acteurs locaux sont également en charge de la gestion des ressources humaines : les écoles recrutent, licencient et, plus rarement, déterminent partiellement les salaires des enseignants. Elles définissent leur budget, peuvent recueillir des fonds localement, passent des contrats de maintenance... Leur statut d'entité légale leur permet une gestion quasi autonome. Cette famille, ayant adopté des positions extrêmes en termes de



■ ■ ■ gouvernance locale, est cependant caractérisée par des politiques de “stop and go”, voire des retours en arrière marqués. Ainsi, après avoir concédé une grande latitude d’action à ses écoles (par exemple, liberté de créer des filières d’enseignement durant les premières années du secondaire), dès la fin des années 90, l’État central hongrois a renforcé l’organisation scolaire par des règles plus contraignantes.

Aux côtés de ces nouveaux systèmes éducatifs décentralisés, toujours à la recherche d’un équilibre stable, le schéma fédéral apparaît lui aussi en mouvement.

> Les États fédéraux confrontés à un double mouvement d’autonomie scolaire et de centralisation

Plus traditionnels, les États fédéraux sont, en général restés plus stables et représentent encore un quart des pays de l’OCDE.

Au Canada, aux États-Unis, au Brésil, en Suisse, ou en Allemagne, les États, Länder, cantons ou autres provinces restent l’épicentre des systèmes éducatifs. Ce sont eux qui définissent le système éducatif (programmes, certification, règles de recrutement, d’administration financière...), qui le gèrent, souvent par biais d’autorités locales comme les “districts” américains ou les “school boards” canadiens, et qui le contrôlent..

Mais les années 90 ont vu ces systèmes éducatifs évoluer dans deux directions a priori opposées : un mouvement de centralisation et le trans-

fert de nouvelles compétences aux écoles.

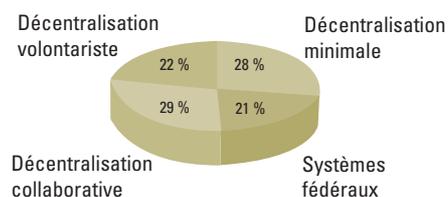
La centralisation de ces systèmes, adeptes du local et des communautés, se réalise actuellement à travers deux mécanismes principaux :

- l’imposition de standards nationaux, d’abord facultatifs puis de plus en plus contraignants - dans les pays dominés par un État fédéral fort comme les États-Unis ou l’Australie ;
- des initiatives de coopérations inter-provinces dans la création des programmes, les reconnaissances des diplômes... comme au Canada, en Suisse ou en Allemagne.

À l’opposé, les nombreuses expériences d’autonomie des écoles aux États-Unis ou en Australie ont laissé davantage de marge aux acteurs locaux professionnels de l’éducation (par opposition aux acteurs locaux politiques). Pour autant, ces programmes sont rarement généralisés à l’ensemble du territoire des États fédéraux.

Le schéma ci-dessous fait le point sur les quatre modèles présentés ici et montre la nouvelle domination des systèmes éducatifs décentralisés.

Répartition des pays de l’OCDE en fonction des modèles de répartition des pouvoirs en éducation en 2004 (source : auteur).



Cette première typologie des systèmes fait apparaître, dans les pays de l'OCDE, un double mouvement dans la répartition des pouvoirs en éducation :

- l'État centralisé traditionnel, largement remis en cause dès les années 80, a subi de profondes mutations et donné naissance à trois modèles décentralisés, l'un très modéré, le second davantage soucieux de l'équilibre des pouvoirs entre les différents acteurs et le troisième plus extrémiste ;
- l'État fédéral a connu un double phénomène de centralisation et d'autonomie scolaire à la toute fin des années 90. L'avenir des systèmes fédéraux est encore en devenir.

Au total, la France s'inscrit bien dans un mouvement global de décentralisation, mais demeure fortement en retrait par rapport à des États ayant connu des changements plus significatifs dans l'organisation politique de leur système éducatif.

Ce premier bilan est cependant à tempérer par une analyse s'attachant à une description plus fine de la répartition des pouvoirs.

L'analyse des systèmes éducatifs par compétence : pour dépasser l'opposition entre États centralisés et décentralisés

Si, en matière d'éducation, la centralisation totale a désormais disparu dans les pays de l'OCDE, il n'existe plus pour autant de système éducatif complètement décentralisé, comme le montrent les dernières évolutions dans les États fédéraux. Les organisations nationales se caractérisent aujourd'hui davantage par un équilibre

entre des fonctions détenues par le pouvoir central et des compétences déléguées à des acteurs locaux.

En effet, durant les années 80 et 90, les compétences éducatives ont été diversement décentralisées suivant les pays. À titre d'exemple, nous analysons ici les évolutions dans la répartition des pouvoirs en matière de conception des programmes, de recrutement des enseignants et d'évaluation des élèves.

> La conception des programmes scolaires fait de plus en plus intervenir les acteurs locaux

En matière de conception des programmes scolaires, la répartition des pouvoirs a fortement évolué durant les années 90. Si un tiers des pays de l'OCDE pratiquent encore, comme la France le programme national obligatoire, près de la moitié d'entre eux (42 %) ont délégué à leurs écoles ou aux collectivités locales une partie des responsabilités en matière de conception des contenus d'enseignement. Ces transferts de compétence pouvant être limités (quotas d'heures libres, option, dans 12 % des cas) ou plus importants (systèmes à objectifs dans près de 30 % des cas).

Les États centralisés ont, en particulier, délégué aux établissements la création d'une partie des programmes par différents mécanismes : quotas horaires laissés à la discrétion des écoles comme en Suède ou en République Tchèque, possibilité d'aménager les horaires d'une discipline ou d'un groupe de disciplines sur chacune des années d'un niveau scolaire comme en Suède...



■ ■ ■ Conçus hier par des États centraux omnipotents en matière d'Éducation, les programmes scolaires sont donc aujourd'hui davantage le fruit de mécanismes de co-décision. Les États dont le processus de création des programmes est demeuré totalement centralisé, comme la France, sont de moins en moins nombreux.

Au contraire, les États fédéraux (États-Unis, Australie...), le plus souvent poussés par les résultats médiocres de leurs élèves aux tests d'évaluation, ont convergé vers un modèle plus centralisé en adoptant des standards éducatifs nationaux.

> Les écoles interviennent de plus en plus dans le recrutement des enseignants

Les grandes réformes de décentralisation des années 80 et 90 ont également conduit à une gestion locale du recrutement des enseignants dans de nombreux pays. Désormais, l'État central est l'employeur des enseignants dans moins d'un quart des États de l'OCDE.

Car, aujourd'hui, le recrutement est d'abord l'affaire des autorités politiques locales (elles effectuent le recrutement dans 43 % des cas), tant dans les pays fédéraux que dans des États historiquement centralisés, comme le Danemark ou la Finlande. Pour autant, ce recrutement est le plus souvent encadré par des règles contraignantes imposées par l'État central.

Second acteur important du recrutement des enseignants : les écoles. Dans plus d'un tiers des pays, ce sont

elles qui choisissent les enseignants. C'est le cas en Hongrie, en Suède, en République Tchèque ou encore en Nouvelle-Zélande.

Au total, en matière de recrutement des enseignants, la France présente une position conservatrice par rapport aux évolutions observées dans les autres pays. Pour autant, si la fonction de recrutement des enseignants s'est décentralisée, la définition des conditions de leur service demeure nationale, voire se centralise, comme en Belgique.

> À l'opposé, l'évaluation des élèves tend à se centraliser

Les méthodes d'évaluation des élèves ont, elles aussi, fortement évolué durant les années 90, mais dans le sens d'une nouvelle... centralisation.

Si les pays qui connaissaient déjà un système de certification nationale fort évoluent seulement à la marge comme la France, le Luxembourg, le Danemark ou la Finlande, les systèmes qui avaient laissé aux établissements la responsabilité de la délivrance des diplômes scolaires ou qui présentaient un système de certification nationale fortement contesté évoluent dans deux directions :

- la rénovation des examens nationaux comme en Italie ;
- l'imposition de tests de compétences standardisés nationaux ou régionaux dans les pays fédéraux (États-Unis, Canada, Australie, Suisse avec le projet Harnos).

En conséquence, dans l'OCDE, la conception et l'administration de l'éva-

luation des compétences des élèves – évaluation certificative ou standardisée – est désormais majoritairement entre les mains des autorités centrales (près de 60 % des pays).

En matière d'évaluation, le système éducatif français se trouve donc dans la famille dominante, voire s'impose comme un modèle.

Au total, cette analyse par compétences permet de relativiser la timidité des réformes de décentralisation en France. Certes, les évolutions décentralisatrices françaises sont bien restées limitées par rapport aux tendances observées dans l'OCDE dans certains domaines, comme la conception des programmes scolaires ou le recrutement des enseignants. Au-delà même des exemples cités ici, la France présente, cependant, dans d'autres domaines, une position alignée sur celles des autres États :

- soit parce que globalement les systèmes ont peu évolué dans le traitement de certaines responsabilités (comme la définition du statut et des conditions de services des enseignants restée la plupart du temps centralisée) ;
- soit parce que la France a connu des évolutions semblables à celles de l'étranger (comme l'association gran-

dissante des collectivités locales au financement de l'Éducation) ;

- soit parce que la position traditionnellement centralisatrice de la France a été rejointe par d'autres pays, comme c'est le cas en matière de certification et d'évaluation des élèves.

Les années 2004-2006 sont marquées par l'avènement de nouveaux dispositifs pouvant potentiellement renforcer l'autonomie des établissements scolaires et les inciter à développer des partenariats avec les collectivités locales (élargissement du projet d'établissement, dispositifs de réussite scolaire, contrat d'objectifs...). Ces nouveaux outils pourraient conduire la France sur la voie de la "décentralisation collaborative" caractérisée par un meilleur équilibre des pouvoirs entre les différents partenaires de la fonction éducative. Le fossé demeure cependant encore très large entre le monde de l'Éducation nationale et celui des collectivités locales. Un sondage récent réalisé par le Se-Unsa (*L'enseignant* n° 95) révèle que 86 % des enseignants sont hostiles à la participation des élus à l'élaboration des projets d'école. 72 % rejettent également l'idée que les collectivités locales doivent être partie prenante dans l'organisation du temps scolaire.



> ¹ Soit directement soit indirectement (fonds alloués à des collectivités locales par l'État pour des budgets sociaux ou ciblés sur l'éducation).