



## Décentralisation et politiques éducatives

Olivier Rey

### ► To cite this version:

Olivier Rey. Décentralisation et politiques éducatives. Dossier de veille de l'IFÉ, 2013, 83. ensl-01576219

**HAL Id: ensl-01576219**

**<https://ens-lyon.hal.science/ensl-01576219>**

Submitted on 22 Aug 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

● **Page 1** : Décentralisation, déconcentration, autonomie : de quoi parle-t-on ?  
● **Page 4** : La difficile ouverture de l'Éducation nationale au delà de son périmètre propre. ● **Page 6** : De la politique éducative territorialisée à la politique éducative locale ? ● **Page 14** : Un mouvement international loin d'être univoque. ● **Page 23** : Bibliographie.

## DÉCENTRALISATION ET POLITIQUES ÉDUCATIVES

Loi dite de « refondation » sur l'école, loi dite « acte III » de la décentralisation : l'actualité parlementaire est incontestablement marquée par l'engagement croissant des collectivités territoriales dans les questions éducatives. La présence active de nombreux élus locaux avait déjà été notée dans la concertation pour la refondation de l'école de l'été dernier. Néanmoins, la problématique du « local » dans les politiques éducatives a largement été dominée, ces dernières semaines, par le débat sur les rythmes scolaires. Nous ne traiterons pas ici de cette dernière question, abordée à l'occasion d'un récent dossier consacré à la pluralité des temps éducatifs (Gausset, 2013). Nous souhaitons plutôt mettre en perspective l'actualité des réformes au regard de la thématique plus générale de la décentralisation dans l'éducation, en mobilisant pour ce faire les conclusions de quelques travaux de recherche menés directement ou indirectement sur ce thème.

Après avoir rappelé dans un premier temps les différents concepts utilisés pour aborder le sujet, nous réaliserons un bref historique des différentes vagues de décentralisation éducative en France dans un deuxième chapitre. Dans le troisième, nous essaierons d'examiner de façon plus détaillée la signification de ce qu'on appelle de plus en plus souvent des politiques éducatives locales, en croisant les études menées depuis un dizaine d'années et portant sur des niveaux territoriaux et politiques différents. Enfin, dans une quatrième



Par Olivier Rey

*Chargé d'étude et de recherche au service Veille et Analyses de l'Institut français de l'Éducation (IFÉ)*

partie, un panorama international nous permettra d'approcher les différentes façons dont la décentralisation éducative a été abordée à travers le monde, avec des focus sur des contextes particuliers en Suède, en Angleterre, aux États-Unis ou encore en Amérique Latine.

### **DÉCENTRALISATION, DÉCONCENTRATION, AUTONOMIE : DE QUOI PARLE-T-ON ?**

La question de la décentralisation n'est qu'un élément, parmi d'autres, de la problématique plus générale des relations entre le territoire et l'éducation. Ces dernières ont souvent été abordées à travers les questions d'éducation prioritaire (liées à des territoires en difficultés sociales) et les questions d'inégalités, voire de ségrégations sociales et scolaires (voir notamment sur ces questions Demeuse *et al.*, 2012 ; Broccolochi, Ben Ayed & Trancart, 2006).

Il n'est pas possible, dans le cadre de ce dossier, de traiter cette vaste question, même si nous y ferons parfois allusion. Il s'agit plutôt ici de resserrer notre focale sur la question de la dimension plus institutionnelle que pédagogique de la « décentralisation ».

Nous verrons que le terme de décentralisation (d'ailleurs plus souvent utilisé en français qu'en anglais) peut recouvrir des politiques éducatives assez diversifiées dans le monde. Au sein même du contexte hexagonal, on confond souvent décentralisation et déconcentration tout en maintenant aux marges la question de l'autonomie des établissements, ce qui n'a rien d'évident d'un point de vue théorique. Pour ne pas endosser comme allant de soi des catégories et des façons de voir issues du débat public tel qu'il est mené actuellement, un détour préalable s'impose pour rappeler, même rapidement, quels sont les définitions et les axes de travail privilégiés par les recherches dans le domaine.

## **COMMENT LA RECHERCHE APPROCHE LA QUESTION DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES**

Du point de vue des recherches, la majeure partie des travaux qui se sont intéressés à la question de la décentralisation en éducation trouve, sans surprise, ses références du côté de la science politique et de la sociologie des politiques publiques.

En France, les politiques publiques locales désignent les politiques mises en œuvre par les collectivités locales (aussi appelées « territoriales ») : communes et communautés d'agglomération, départements, régions.

Il faut dire que la thématique du territoire et de la « territorialisation des politiques publiques » est devenue un thème majeur

de la science politique en France, malgré un certain flou conceptuel (Faure, 2010). Cette formulation, typiquement française, était largement indexée par la figure hexagonale de l'État territorial jusqu'à la fin des années 1990. Elle a notamment eu partie liée avec le concept de « gouvernance territoriale », qui permet de sortir d'une définition uniquement négative, où l'on ne définit le « local » que par ce que ne fait pas l'État. D'ailleurs, avec la combinaison des processus de décentralisation, de globalisation et d'euphémisation des politiques publiques, il est devenu réducteur de résumer la diversité des politiques publiques à leur rapport à l'État : des visions concurrentes et des controverses territoriales caractérisent aussi les politiques publiques locales. On considère que 75 % de l'investissement public en France est réalisé par les autorités infra-étatiques : régions, départements, villes et groupements divers entre ces collectivités (Pasquier, 2010) !

Dès lors, les travaux de recherche s'intéressent de plus en plus à ce qui se passe « en bas », au niveau des mécanismes territoriaux de négociation et de gestion de l'action publique entre groupes d'acteurs parties prenantes dans les politiques locales.

L'importance croissante de l'action publique locale s'accompagne d'un phénomène de standardisation, avec une professionnalisation et une interdépendance croissante de ses acteurs, qui peuvent développer des référentiels similaires au delà des territoires et des affiliations politiques. On peut parfois qualifier ces référentiels de nouvelles idéologies professionnelles ou de culture commune des professionnels de l'action locale. Dans le domaine de l'éducation, ces notions permettent par exemple de mieux prendre en compte le développement des interactions et des partenariats entre des acteurs tels que les administrations au niveau local (de l'Éducation nationale mais aussi des autres ministères), les collectivités (avec leur élus mais aussi leur personnel administratif), les écoles, collèges et lycées (en premier lieu les directeurs et chefs d'établissement), les groupes représentatifs et d'intérêts (parents, entreprises, associations thématiques, etc.).

## LES DIFFÉRENTS CONCEPTS DE DÉCENTRALISATION UTILISÉS

On distingue classiquement trois processus de décentralisation, auxquels on peut ajouter un quatrième, plus discutable :

- la déconcentration, qui revient à faire prendre en charge des tâches de l'administration centrale par le niveau administratif local ;
- la délégation, qui est un élément plus fort de la déconcentration, dans laquelle le niveau administratif local dispose d'une certaine marge de manœuvre pour agir au nom de son administration ;
- la dévolution, qui consiste à donner à des autorités politiques locales des compétences jusque-là exercées par le pouvoir politique d'État ;
- la privatisation, que certains pays ont intégrée dans leur politique de décentralisation, même si l'on peut estimer que privatiser une activité de l'État la fait sortir de fait du domaine de l'action publique. ●

Deux grands niveaux de décentralisation éducative sont plus fréquemment évoqués dans les synthèses internationales : d'une part la décentralisation à dominante politique, plutôt dirigée vers les niveaux internationaux de gouvernement ; d'autre part la décentralisation dirigée vers les établissements scolaires, généralement motivée par la performance scolaire, et visant à donner plus d'autonomie aux écoles (Eurydice, 2007).

Les motivations de ces décentralisations sont diverses selon les moments et les contextes. À l'occasion d'une revue de littérature sur la question réalisée en 2006 sous la direction d'Agnès van Zanten, trois grandes catégories d'arguments étaient identifiées :

- des raisons politiques, telles que mieux associer les citoyens à leur école et faciliter la démocratisation scolaire ;
- des raisons économiques, pour atteindre une plus grande efficacité économique et sociale ;
- des raisons pédagogiques, comme améliorer l'efficacité des enseignements en les adaptant davantage aux besoins des élèves (Andrada, in van Zanten, 2006).

Nous verrons qu'en France, trois grandes façons d'envisager les processus de transfert des compétences en matière éducative sont plus particulièrement mobilisées depuis ces trente dernières années : la décentralisation politique vers les collectivités locales, la déconcentration vers les administrations territoriales et l'autonomie scolaire vers les établissements (Mons, 2008).

La décentralisation politique consiste, par exemple en 1983 en France, à donner des compétences en matière de patrimoine scolaire (constructions, rénovation, entretien...) aux départements et régions, à l'image des responsabilités que les communes avaient pour le patrimoine et l'équipement des écoles depuis 1883.

La déconcentration consiste à transférer par exemple aux autorités académiques (rectorats) des tâches jusque-là exercées par l'administration ministérielle, à l'image des moyens financiers de l'enseignement scolaire, de l'offre de formation ou d'une partie de la gestion des personnels.

Entre les deux, des éléments de décentralisation « fonctionnelle » peuvent exister, comme l'autonomie des établissements publics locaux d'enseignement (EPL, à savoir les collèges et les lycées) lancée par Alain Savary au début des années 1980, afin de leur permettre de construire des « projets d'établissement », mais au sein de l'Éducation nationale (Toulemonde, 2009).

Les rapports entre éducation et collectivités locales en France se déroulent dans un paysage qui met en présence :

- 26 régions ;
- 30 académies ;
- 36 000 communes ;
- 56 000 écoles primaires ;
- 100 départements ;
- 1 200 établissements du second degré (EPL) ;
- 900 000 enseignants ;
- 90 000 personnels non enseignants dans les EPL.

● Rappelons ici en effet que, selon les pays, la politique publique d'éducation peut relever soit de l'État central (comme en France, en Grèce ou au Portugal), soit d'une province (Canada, Brésil, Australie), d'un *Land* (Allemagne) ou d'un canton (Suisse), ce qui explique que le rapport entre le niveau « central » et le niveau « local » n'a pas la même acuité selon le contexte national (Bouvier, 2009) !



## LA DIFFICILE OUVERTURE DE L'ÉDUCATION NATIONALE AU DELÀ DE SON PÉRIMÈTRE PROPRE

Retracer la généalogie de la décentralisation éducative en France nécessite en préalable de rappeler que notre pays est apparu jusqu'à la fin du siècle dernier comme le modèle par excellence de l'État centralisé en matière d'éducation. L'État s'est fait éducateur, de Napoléon à Jules Ferry, pour garantir le maintien d'un ordre précis, l'ordre républicain national, contre les désordres locaux. Il ne s'agit pas seulement de mettre en œuvre une administration, mais aussi et surtout une corporation publique au service de l'État, « *un corps et un esprit de corps* » (Lelièvre, 2008). ●

Le premier président de la cinquième République, De Gaulle, était porteur d'un projet politique qui impliquait que l'école soit un outil solidement piloté par l'État. Il accentue ainsi la centralisation en mettant en place la carte scolaire et la sectorisation en 1963, de façon concomitante à la création des collèges d'enseignement secondaire (CES). Si la déconcentration est entamée dans les années 1960, c'est pour alléger la lourdeur du fonctionnement étatique et permettre l'expression de l'autorité du pouvoir central au cœur des académies.

### UNE PREMIÈRE DÉCENTRALISATION QUI NE BOULEVERSE PAS IMMÉDIATEMENT LE RAPPORT AU LOCAL

Ce n'est que dans les années 1980 que cette déconcentration change de nature pour devenir l'accompagnement logique de la décentralisation et donner des interlocuteurs étatiques locaux aux responsables des collectivités territoriales qui héritent de nouvelles compétences (Lelièvre, 2008).

Le lancement de la politique des zones d'éducation prioritaire par le ministre de l'Éducation Alain Savary, dès 1981, pourrait être interprété à tort comme préfigurant les premières vagues de décentralisation des années 1980. Les ZEP marquent effectivement la reconnaissance par l'Éducation nationale des inégalités territoriales et en appellent à des partenariats avec les acteurs locaux. En revanche, le but est de déclencher une mobilisation au service de l'école pour pallier ses défaillances, dans une logique de pilotage par l'administration éducative, plutôt que d'inventer des politiques éducatives alternatives avec d'autres acteurs. **Il s'agit de territorialisation de l'école plus que de politiques éducatives territoriales** (Bier, 2010).

D'après Lydie Heurdier, le fait que la politique ZEP n'ait jamais fait l'objet d'une prise en charge législative par ses auteurs peut être interprété comme un moyen de contourner un refus syndical prévisible, relayé par les élus, contre toute remise en cause du mythe républicain d'égalité et surtout contre l'idée que l'école avait une part de responsabilité dans l'échec massif des enfants des milieux populaires (Heurdier, 2008). En fait, Alain Savary souhaitait plus d'autonomie des établissements scolaires pour alléger l'emprise de l'État. La question du recrutement des personnels comme celle des contenus d'enseignement sont néanmoins restées à l'écart de la politique ZEP, ce qui a ôté une dimension cruciale à l'exercice d'autonomie des établissements concernés. ●

Par la suite, sous la pression du ministère de l'Intérieur et de Gaston Defferre, maître d'œuvre des lois de décentralisation, c'est le modèle du « primaire municipal » qui est privilégié : à chaque niveau son bloc de compétences, centré sur les aspects patrimoniaux (Buisson-Fenet, 2008). On se contente de gérer des moyens entre représentants de l'État soucieux de conformité administrative, élus porteurs de rivalités politiques et acteurs de la société méfiants à l'égard de la bureaucratie publique.

Pour de nombreux experts du système éducatif français, l'école de la République s'est donc « *construite dans la méfiance à l'égard du territoire et des familles, perçus comme des symboles de l'obscurantisme et d'attachements communautaires* » (Bier, 2010).

Le statut d'EPLÉ a toutefois été accordé en 1983 aux établissements du second degré, qui ont acquis une personnalité morale. La loi de 1985 précise les domaines d'autonomie de l'établissement, essentiellement : modalités de répartition des élèves, emploi des dotations horaires, orientation et insertion professionnelle, projets pédagogiques, organisation du temps et de la vie scolaire.



Les lois de décentralisation de 1983 organisent donc le partage bien connu qui entre en application en 1986 : les départements et régions sont devenus respectivement responsables des opérations de construction, reconstruction, extensions et réparations des collèges et lycées, dont ils assurent l'équipement et le fonctionnement. Ils héritent en outre de responsabilités nouvelles en matière de planification scolaire, de transports scolaires (pour les départements) et de formation professionnelle (pour les régions). Elles donnent aussi le ton de la décentralisation éducative à la française pour les trente années qui suivent : un partage de compétences prudent et complexe entre l'État et les collectivités locales plus qu'un transfert massif.

La conception de l'éducation comme mission partagée s'affirme dans les années 1990, notamment dans les contrats éducatifs locaux (Gaussel, 2013), dans lesquels le face-à-face avec l'administration de l'éducation cède la place à une plus grande ouverture aux autres administrations déconcentrées, sous l'égide du préfet (Buisson-Fenet, 2008). Formellement, néanmoins, la deuxième grande vague de décentralisation a été introduite par la loi du 13 août 2004. ●

### « L'ACTE II DE 2004 » : UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC EN ÉDUCATION, AU DELÀ DU FINANCEMENT

Cette loi, qui concerne surtout le second degré, a ajouté aux compétences des départements et des régions la propriété des immeubles, l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des établissements, ainsi que le recrutement et la gestion des agents en charge de ces missions.

Communément présentée alors comme l'« acte II de la décentralisation », la loi de 2004 a été essentiellement perçue dans le domaine éducatif à travers ses conséquences, à savoir le transfert de la

gestion de 90 000 personnels de l'État (ex-TOS) vers les collectivités locales, personnels qui assurent des tâches d'accueil, d'entretien et d'hébergement dans le domaine de l'éducation (essentiellement dans les collèges et lycées). Ce transfert de personnels suit un transfert de missions de service public dans ces domaines, souvent peu perçu, et qui signifie que les collectivités territoriales n'ont désormais plus seulement une compétence de « financement » mais deviennent l'autorité organisatrice des services publics de l'éducation dans les domaines concernés (Toulemonde, 2009 ; Dalbart, 2008).

Les anciens personnels TOS sont désormais intégrés ou détachés dans le nouveau cadre d'emploi des adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE) créé en 2007, qui garantit pour les personnels concernés l'exercice de leurs missions au sein des EPLE.

Ces dispositions avaient provoqué de nombreuses contestations, notamment syndicales, au moment de l'élaboration de la loi. Plusieurs années après, il semble que les inquiétudes alors exprimées ont perdu de leur force. D'après un rapport au parlement (Ministère de l'Éducation nationale, 2012), 68 % des agents ont choisi d'être intégrés dans le cadre de la fonction publique territoriale, 32 % sont restés dans la fonction publique d'État et ont donc seulement été détachés dans la territoriale (dont 6 % d'office, faute d'opinion exprimée). Outre la réussite « technique », le passage à la fonction publique territoriale s'avère être, pour les agents concernés, tant à titre individuel que collectif, une opération « manifestement avantageuse » selon les rapporteurs, puisque *« les craintes du début se sont dissipées à mesure qu'ils découvraient les avantages de la fonction publique territoriale et l'accès à des dispositifs dont ils ne bénéficiaient pas ou peu antérieurement »*. ●

Certains auteurs ont également considéré que la LOLF (loi organique des lois de finances), progressivement mise en place depuis le début des années 2000, constituait un élément qui pouvait contribuer à la décentralisation, en introduisant un pilotage par les résultats et plus d'autonomie de gestion en échange d'une plus grande reddition de compte (*accountability*) des agents locaux de l'État (Mons, 2006, 2008).

Par ailleurs, [une étude de l'Observatoire de la fonction publique territoriale du CNFPT](#) réalisée en 2009 évalue à plus de 9 % l'augmentation du nombre d'agents recrutés par les collectivités locales pour exercer dans les établissements d'enseignement suite à l'acte II de la décentralisation (ce qui correspond à 8 755 agents).



## VERS L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION...

Si l'État demeure en 2011 le premier financeur de la dépense intérieure d'éducation (59,2 %), notamment en raison du coût salarial, la part des collectivités, correspondant essentiellement aux transferts de compétences, tend à progresser, atteignant 24,6 % soit une augmentation de plus de 10 points depuis 1980 et de plus de 4 points depuis 2005.

Les deux niveaux de collectivités (départements et régions) assuraient 19,4 % du financement initial de la dépense intérieure d'éducation consacrée au second degré en 2007, un peu plus de 21 % en 2008, et près de 25 % en 2009. À cette croissance régulière, qui résulte pour l'essentiel des lois de décentralisation et de la dévolution de la formation professionnelle aux régions, correspond une diminution respective des dépenses de l'État (MEN, 2012).

L'évolution de la décentralisation, du fait de l'imbrication de certaines compétences, soulève cependant des critiques portant sur la lisibilité de l'action, sur l'identification des acteurs responsables et surtout sur la dispersion des moyens et des énergies. L'acte III de la décentralisation devrait apporter un début de réponse à certaines de ces critiques. Il devrait surtout consacrer la volonté de nombreuses collectivités de se voir reconnaître un rôle moteur dans la promotion de politiques éducatives locales.

De ce point de vue, on peut observer qu'au delà même de l'expression ponctuelle de tel ou tel élu, les acteurs locaux se structurent de plus en plus dans le domaine de l'éducation, que ce soit parmi les responsables territoriaux de l'éducation (avec par exemple [l'association des directeurs d'éducation des villes](#)) ou parmi des élus (comme avec [le réseau français des villes éducatrices](#) ou la [commission éducation](#) de l'association des régions de France). Un projet d'observatoire national des politiques Éducatives locales ([Poloc](#)), porté par l'Institut français d'Éducation, rassemble plusieurs de ces acteurs.

La place prise par les élus de collectivités locales dans la concertation pour la refondation de l'école, durant l'été 2012, a confirmé cet engagement croissant dans les affaires éducatives.

Agnès van Zanten (2006), en enquêtant auprès de hauts fonctionnaires de l'Éducation nationale, avait déjà noté que la plupart d'entre eux acceptaient cette nouvelle donne, voire même en escomptaient une plus grande efficacité au niveau des politiques éducatives pour lesquelles la seule capacité de mise en œuvre par l'administration centrale était insuffisante.

Il reste à savoir comment va s'établir l'équilibre entre les priorités de politique éducative, qui semblent toujours devoir rester à un niveau national, et la définition de politiques locales qui doivent se développer en cohérence avec elles. Dans certains domaines, comme celui de la politique d'orientation scolaire, des réticences encore fortes existent au niveau des personnels quant à la reconnaissance d'un rôle leader des collectivités territoriales (régions en l'occurrence).

## DE LA POLITIQUE ÉDUCATIVE TERRITORIALISÉE À LA POLITIQUE ÉDUCATIVE LOCALE ?

À l'heure de l'acte III de la décentralisation, il est souvent question du développement de politiques éducatives locales sans que l'observateur peu attentif ne distingue en quoi ces dernières se différencient de la prise en compte de la dimension locale dans les politiques de l'Éducation... nationale ! En fait, la notion de politiques éducatives territoriales désigne des activités éducatives qui dépassent les actions « complémentaires » endossées par les collectivités locales. Elle sanctionne le passage du modèle politique de la contribution des collectivités à l'effort éducatif défini par l'État à celui de l'adhésion à un projet éducatif co-construit entre plusieurs acteurs au niveau territorial.

Pour la plus grande part, les politiques éducatives locales sont encore un produit résiduel dilué dans de multiples dispositifs réglementaires ou déduites de certains textes officiels visant divers dispositifs (contrats éducatifs locaux, contrats de réussite, formation professionnelle...). Il faut également garder à l'esprit que les politiques éducatives locales ne désignent pas uniquement les actions menées par les collectivités locales, mais aussi celles qui sont impulsées par l'ensemble de la chaîne administrative de l'Éducation nationale (Ben Ayed, in van Zanten, 2006).

### UN FOISONNEMENT D'INITIATIVES DISPERSÉES

Les collectivités territoriales ont fait preuve d'entrepreneuriat éducatif en utilisant les opportunités légales existantes. De nombreux dispositifs cofinancés par l'État, les collectivités et divers organismes publics ont en effet été mis en place au cours de ces dernières années, servant de cadre à des partenariats, en vue de bâtir des projets éducatifs locaux *via* les contrats éducatifs d'accompagnement de la scolarité ou le volet « éducation » des contrats de ville et d'autres dispositifs comparables. On assiste donc à un foisonnement d'initiatives des collectivités territoriales, qui s'est accéléré depuis 2004, en particulier de la part des régions. On n'y distingue guère de cohérence d'ensemble tant leur dispersion est grande, mais elles révèlent la présence de politiques éducatives, au moins en gestation, dans beaucoup de collectivités. (MEN, 2012).

Au fur et à mesure de la diversification des actions, la frontière encore bien établie dans les années 1980 entre pédagogie et administration est devenue de plus en plus poreuse concernant certaines interventions des collectivités : action sociale (aides et bourses), aide à l'équipement dans les technologies de l'information et de la communication dans l'éducation, accompagnement et soutien scolaire (études dirigées, sport, culture, séjours et sorties), orientation, etc. (Toulemonde, 2009).

La ligne de partage entre un État intervenant prioritairement sur les contenus d'enseignement et des collectivités locales qui s'occupent prioritairement de l'amélioration des conditions d'enseignement tend par conséquent à s'estomper.

### UN EXEMPLE DE PROGRAMME DE RÉUSSITE ÉDUCATIVE DANS L'AGGLOMÉRATION DIJONNAISE

Une étude d'évaluation d'un programme de réussite éducative (PRE) de l'agglomération dijonnaise réalisé par des chercheurs de l'IREDU montre combien un dispositif labellisé de façon nationale implique en fait une série d'actions diversifiées tant au niveau du PRE lui-même que dans l'implication différenciée de chaque commune.

Le dispositif vise quatre domaines d'intervention : accompagnement scolaire, socio-éducatif, aide à la parentalité, médico-social. Il repose sur le partenariat entre des équipes pluridisciplinaires issues d'institutions différentes : l'Éducation nationale, le Conseil général, les Centres communaux d'action sociale (CCAS), les associations, les centres sociaux. Même si la logique d'ensemble est identique, des différences se manifestent néanmoins d'une commune à l'autre dans les modalités de fonctionnement et dans l'organisation des équipes pour le suivi des actions. On peut par exemple relever que les communes comportant de nombreux jeunes de milieux populaires tendent à privilégier des actions sélectives, pendant que les autres communes développent plutôt des actions qui visent des publics scolaires plus larges. On peut aussi noter que si les activités d'accompagnement scolaire sont partout prioritaires, elles se marient dans des modalités variables avec celles du domaine de la santé, de la parentalité ou du domaine socioculturel.





Il est également significatif de noter que, aux dires des chercheurs, « *malgré plusieurs demandes de notre part et des commanditaires de l'évaluation, l'Inspection académique de la Côte-d'Or a refusé de fournir des données (résultats aux évaluations nationales au niveau de l'école élémentaire) pourtant essentielles* » (Lambert & Suchaut, 2010).

## QUELLES RELATIONS ENTRE ÉTABLISSEMENTS (EPL), ADMINISTRATION ET COLLECTIVITÉS ?

Il est souvent question, pour qualifier la décentralisation vers les collectivités locales, de la mise en place de « niveaux de régulation intermédiaires » entre l'État et les opérateurs locaux que sont les établissements scolaires. Alain Bouvier note à ce sujet que le niveau académique, qui coïncide souvent avec la région (sauf en PACA, Rhône-Alpes et Paris), est le niveau territorial où se construisent les politiques économiques, scientifiques et culturelles (Bouvier, 2009). Au niveau infra-académique, on trouve néanmoins des dispositifs tels que les bassins de formation dans le second degré (entre 8 et 10 bassins par département) et les circonscriptions pour le premier degré (avec un inspecteur de l'éducation nationale à leur tête).

Aujourd'hui, d'importants éléments relèvent de ce niveau de régulation intermédiaire partagé entre l'académie et la région, tels que :

- la carte des formations du second degré ;
- la carte scolaire (au niveau de la commune et de l'inspection académique) ;
- la formation continue des personnels ;
- les équipements numériques.

L'une des conséquences de ces croisements de responsabilités est la mise en place progressive d'un système à trois pôles (académie, collectivités territoriales et établissements), dans lequel les établissements scolaires, tout du moins ceux de l'enseignement secondaire (EPL), se retrouvent avec une double tutelle administrative (État et collectivité) et une

double hiérarchie (représentant de l'État et président de la collectivité territoriale). De même que le recteur doit jouer un rôle fort dans le modèle de régulation politique de l'État déconcentré, le chef d'établissement devrait avoir un rôle plus politique qu'administratif, ce qui n'est pas cependant dans la culture de l'Éducation nationale (van Zanten, in van Zanten, 2006).

Les chefs d'établissement se trouvent ainsi, de façon plus institutionnelle qu'avant les années 2000, pris entre deux tutelles : celle de l'autorité académique et celle de la collectivité territoriale. Beaucoup d'entre eux sont amenés à s'investir dans le rôle d'interlocuteur avec les collectivités locales, qui est d'un certain point de vue plus gratifiant (à l'image des présidents d'université qui ont vu leur rôle renforcé par le plan « Université 2000 » au début des années 1990).

On observe que la relation triangulaire (administration de l'éducation, collectivités locales, EPL) fonctionne, en réalité, davantage sous forme de trois séries de relations bilatérales :

- entre services académiques et EPL, d'une part : c'est la plus ancienne, la plus intégrée, la plus codifiée et la plus marquée par l'existence d'un système hiérarchique ;
- entre collectivités territoriales et EPL, d'autre part ;
- entre services académiques et collectivités : c'est la plus incertaine et la moins structurée et, vraisemblablement, la plus susceptible d'évoluer en fonction des configurations nouvelles qui se mettent en place depuis. Comment les rectorats vont-ils trouver un équilibre face aux nouvelles responsabilités des collectivités locales (Dalbart, 2008) ?

Deux innovations ont notamment pour objet de faire évoluer la relation spécifique entre la collectivité et l'établissement : l'instauration d'un dialogue direct, jusqu'alors limité, et la mise en place d'un mode conventionnel doivent permettre le développement d'un partenariat direct entre la collectivité de rattachement et chacun des établissements sans besoin d'encadrement préalable par l'autorité académique (MEN, 2012).

## L'EXEMPLE DES BASSINS DE FORMATION

Un dispositif, les bassins de formation, permet d'analyser ces relations de façon concrète. Un rapport présentée par Antoine Prost à Alain Savary en 1983 conseille en effet la création de bassins de formation sur le modèles des bassins d'emploi, qui regrouperaient les lycées et collèges d'un même secteur pour éviter les doublons de formation et donner des interlocuteurs aux nouveaux pouvoirs locaux issus de la décentralisation. Ces bassins sont mis en place sans cadre juridique précis (plutôt à base de recommandations au sein de circulaires), dans un monde habituellement plus habitué à l'injonction réglementaire comme mode de régulation. Le volontariat et le partenariat sont privilégiés dans cette configuration dont les frontières sont essentiellement dessinées par les circuits de scolarisation des élèves, du primaire jusqu'au lycée.

De facto, l'engagement des rectorats et des inspections colore fortement les bassins, avec une tendance à la restriction des bassins sur les structures et les problématiques propres à l'Éducation nationale, loin de l'ouverture à l'environnement économique et social initialement prônée.

Les chefs d'établissement s'y engagent de façon variable, parfois en y trouvant des occasions de collaborer et d'échanger professionnellement avec leurs pairs, même s'ils restent dubitatifs quant à l'efficacité du dispositif en matière de régulation.

En revanche, le dispositif du bassin peut se trouver à son tour modifié par les modes d'engagement qu'il contribue à produire, en servant de lieu d'articulation de politiques institutionnelles jusque-là séparées : contrats éducatifs locaux, équipements d'intégration, dispositifs d'insertion et de lutte contre le décrochage, etc. (Buisson-Fenet, 2004).

L'exemple du bassin de formation souligne l'intérêt, dans ces contextes, d'étudier les réseaux d'acteurs et leurs systèmes d'action locaux au delà des normes dessinées par les politiques publiques générales.

## LA MONTÉE EN PUISSANCE DES RÉGIONS

Si l'engagement des communes est le plus ancien dans le domaine éducatif, c'est le nouvel investissement des régions qui a le plus souvent retenu l'attention ces dernières années. ●

Si les régions héritent d'un « bloc » de compétences comparable à celui des départements, en matière de patrimoine immobilier des lycées, elles vont s'en distinguer par l'articulation du volontarisme politique des élus et d'une logique d'engagement dans les questions de formation professionnelle liées au développement économique, qui fait partie de leurs compétences premières.

Cet engagement ne va pas sans frictions avec les échelons déconcentrés de l'administration, mais la configuration de la répartition de compétences implique une collaboration. La mise en œuvre de la réforme du bac professionnel montre ainsi comment le découpage issu de la décentralisation oblige à un travail partenarial : le rectorat doit se tourner vers la région s'il s'agit par exemple de créer un bac professionnel, car la région a la compétence en termes d'infrastructures et a son mot à dire dans l'élaboration de la carte des formations. La région est de son côté souvent amenée à jouer le jeu du partenariat avec les acteurs de l'administration éducative pour gagner une légitimité dans des domaines de politiques éducatives où cette légitimité est récente ou contestable.

● L'avènement des régions comme collectivité politique majeure est contemporain de la première décentralisation, puisque c'est dans les années 1980 que les conseillers régionaux sont élus au suffrage universel direct.



Dans le même sens, pour mieux assurer la légitimité de son action et se trouver des alliés, elle peut enrôler dans de larges consultations des catégories d'acteurs multiples (parents, représentants du monde socio-économique, responsables d'établissement, réseaux associatifs...), par exemple à l'occasion de l'élaboration du schéma prévisionnel des formations (Dalbart, 2008).

### L'exemple de la formation professionnelle

Le renforcement de la régulation locale en matière de formation professionnelle et initiale comme en matière d'enseignement supérieur et de recherche repose sur plusieurs idées :

- faciliter la coopération entre les acteurs concernés ;
- assurer une meilleure coordination des différentes voies et types de formation ;
- susciter une articulation plus efficace entre développement économique et investissement collectif en matière d'éducation.

La Région a été investie depuis 1993 d'un rôle de coordination territoriale (via le PRDF, plan régional de développement de la formation professionnelle) justifié par la multiplicité et l'imbrication des intervenants, mais l'offre scolaire demeure hégémonique et l'État déconcentré reste très présent grâce à ses ressources et à l'expertise de ses inspecteurs.

Les processus sont plus coordonnés dans les discours que dans les pratiques collectives.

L'administration déconcentrée n'a jamais réellement cédé de terrain mais s'est plutôt appuyée sur l'action croissante des régions. Ces dernières, ont constaté certaines recherches, peinent à peser sur les politiques sectorielles mises en œuvre par le duo État et branches professionnelles (Buisson Fenet, Gardon & Verdier, 2011).

En étudiant deux régions (Provence Alpes Côte d'Azur et Rhône-Alpes), les mêmes chercheurs ont constaté que les autorités académiques continuent d'occuper une place prééminente, en particulier grâce à leur équipement statistique éprouvé, leur maîtrise du calendrier et des affectations des enseignants des disciplines spécialisées. Les observatoires emploi-formation installés par les Régions peinent à s'imposer comme instruments pouvant soutenir une action publique régionale effective, alors que la statistique sectorielle territorialisée du ministère (agrégat des informations nationales sur le territoire) joue un rôle central (Buisson Fenet & Verdier, 2011).

Loin d'assister à un décloisonnement des logiques sectorielles propres à chaque partenaire, on se rend compte que le rectorat peut encore largement s'affranchir des contraintes partenariales et se réfère d'abord à des logiques endogènes au système éducatif, y compris quand il s'agit de digérer les mouvements issus de la réforme du bac professionnel (passage en trois ans). Autrement dit, la Région peine à imposer ses propres visions face à l'expertise rectorale.

### L'exemple de la région Rhône-Alpes

À côté des « obligations » réglementaires (patrimoine scolaire, formations professionnelles), les régions ont développé dès les années 1990 des dispositifs spécifiques qui vont bien au delà des blocs de compétences qui leur avaient été accordés.

Choukri Ben Ayed (2006, 2009) a étudié au début des années 2000 certains de ces dispositifs, parfois mis en place puis continués par des majorités politiques différentes à la tête de la région Rhône-Alpes :

- le « permis de réussir » (arrêté depuis), dispositif qui se situe dans un domaine de compétences qui n'est pas officiellement dévolu aux régions et qui se situe à la limite du cadre réglementaire ;
- la carte M'ra (aides aux pratiques culturelles et sportives, gratuité des manuels, financement de stages, etc.) ;

- la création d'un pôle Rhône-Alpes de l'orientation (PRAO), sous forme d'un groupement d'intérêt public entre la région et l'État ;
- la mise en place d'outils statistiques de prospective, notamment pour ne pas être totalement dépendant des données de l'administration déconcentrée.

L'auteur détaille les multiples tensions liées au développement de ces dispositifs, tensions entre les velléités de la région et les responsables locaux de l'Éducation nationale, quand l'action régionale semble passer d'un registre fonctionnel à un stade plus politique, mais aussi tensions parmi les acteurs. Élus des collectivités locales et fonctionnaires de l'Éducation nationale peuvent par exemple se retrouver à certains moments sur un point de vue « étatiste » pour l'éducation pendant que les fonctionnaires territoriaux de l'exécutif peuvent souhaiter s'engager dans un modèle « régionaliste » plus affirmé.

## UNE COMPARAISON FRANCE-ALLEMAGNE : LA COURSE DES RÉGIONS « VERS LE MILIEU »

À partir d'une comparaison des politiques publiques des régions en France et en Allemagne dans le domaine éducatif, Claire Dupuy (2010) a produit une thèse qui représente l'un des travaux les plus approfondis sur le sujet à ce jour.

En étudiant de façon empirique les mobilisations des acteurs régionaux dans deux contextes assez différents plutôt qu'en partant d'une description institutionnelle classique, elle montre que des politiques régionales censées produire de la différenciation peuvent à l'inverse produire de l'intégration territoriale dans une politique sectorielle, à savoir l'éducation. Elle y montre en effet que les mobilisations des acteurs régionaux ont conduit, paradoxalement, à réduire les inégalités régionales, contrairement à l'image classique d'un État plus garant de l'égalité que les collectivités territoriales. Dans les deux pays, les dépenses régionales d'éducation par élève ont également globalement nettement augmenté sur la période considérée.

Quelles formes ont pris ces mobilisations des régions dans les deux pays ?

En Allemagne, depuis le début des années 2000 et en particulier suite aux débats soulevés par les résultats des élèves aux enquêtes PISA (Rey, 2011), des réformes substantielles de structure du système scolaire ont été introduites. Dans un contexte d'enseignement secondaire traditionnellement fortement différencié entre trois, voire quatre filières de formation dès la fin du primaire, la plupart des régions se sont en effet dirigées vers une segmentation moins forte de l'enseignement secondaire (binaire ou ternaire aménagée). Or cette convergence est le produit d'une mobilisation des *Länder* pour coordonner leurs politiques scolaires, en partie pour protéger leur autonomie dans le domaine.

En brandissant les résultats PISA, le gouvernement fédéral avait en effet défendu l'idée de réformes nécessaires, pour promouvoir l'idée de standards susceptibles de rééquilibrer le fédéralisme en matière d'éducation, les *Länder* étant plus ou moins accusés des mauvais résultats ou de politiques trop inégales. Le débat s'inscrit dans une lutte sourde menée par le gouvernement fédéral depuis la fin de la seconde guerre mondiale pour obtenir une révision de la répartition des compétences en matière d'éducation entre le niveau fédéral et les *Länder*.

Les partisans des différents systèmes (plus ou moins de filières séparées) sont alors entrés en action pour souligner les points qui, dans la comparaison interrégionale, permettait d'étayer telle préconisation ou d'infirmier telle autre. Finalement, cette compétition a débouché sur une moins grande différenciation entre régions, comme résultat paradoxal de la résistance des *Länder* à un plus grand pouvoir fédéral.

Dans le cas de la France, les régions deviennent des collectivités territoriales de plein droit avec la décentralisation du début des années 1980, dotées d'assemblées élues au suffrage universel direct depuis 1986. L'enseignement secondaire est une des principales compétences transférées



aux régions. Ces dernières réalisent un bilan de la situation patrimoniale des lycées et déploient alors une importante activité dans une situation d'urgence (restauration, rénovation et construction de bâtiments scolaires). De 1990 à 2010, les régions dépensent cinq fois plus que le montant des transferts étatiques en matière d'investissement (Dupuy, 2010).

L'investissement patrimonial massif dans les lycées a ainsi amené une réduction forte des inégalités dans les conditions matérielles d'enseignement, inégalités que les politiques de l'État avaient produites auparavant.

Dans un autre domaine, celui des équipements des élèves, on constate un processus similaire. À partir de la fin des années 1990, la FCPE (principale fédération de parents d'élève) a mené une campagne active en faveur de la gratuité des manuels scolaires, en interpellant les différentes régions sur leur politique en la matière. Les groupes d'opposition dans les conseils régionaux ont également stimulé la comparaison en mobilisant les exemples de ce que faisaient les autres exécutifs régionaux pour éventuellement dénoncer le « retard » ou la timidité de « leur » région. En s'efforçant de promouvoir des politiques en faveur des familles et des élèves, les régions ont voulu démontrer à l'État et à leurs électeurs leur capacité à prendre en charge l'égalité sociale à l'école, principe central du système scolaire et fréquemment avancé par les adversaires de la décentralisation éducative.

Chaque région s'efforce de ne pas faire « moins bien » que les autres, ce qui entraîne une émulation des pratiques, tout en respectant les règles du jeu fixées par l'État, pour ne pas se voir taxée d'être le mauvais élève dans le domaine. En l'occurrence, des politiques « généreuses » en matière d'éducation

doivent respecter les principes généraux de nature nationale et ne pas entraîner de glissement des dépenses susceptibles de prêter le flan à des accusations de mauvaise gestion.

En fin de compte, au terme de cette compétition, l'ensemble des régions se retrouve sur une politique assez similaire : les dynamiques horizontales (compétition entre régions) combinées aux dynamiques verticales (relations avec l'État central) conduisent par conséquent à ce que Claire Dupuy (2012) appelle une « course des régions vers le milieu ».

## **POLITIQUES ÉDUCATIVES AFFICHÉES ET TERRITOIRE ÉDUCATIF RÉEL**

Les différents exemples que nous venons de citer peuvent donner l'impression d'un foisonnement effectivement constitutif de politiques éducatives locales à même de prendre le relais d'un État qu'on estimerait défaillant ; politiques susceptibles d'être d'autant plus facilement pilotées par des collectivités locales qu'elles bénéficient d'une légitimité politique incontestable.

Pourtant, plusieurs recherches qui se sont précisément intéressées à ce qui se passe au niveau local ont montré que l'injonction à la libération des initiatives locales ne suffit pas forcément à faire une politique dont les acteurs de l'éducation puissent se saisir.

*« L'échelon local est très loin de disposer systématiquement des forces, des compétences et de la cohésion nécessaires pour analyser les situations et trouver des réponses pertinentes aux besoins des élèves de façon autonome »*  
(Ben Ayed, Broccolichi & Trancart, 2006).



Au vu de différentes études sur les politiques d'éducation prioritaire en France et en Europe, Rochex constate ainsi que les initiatives pédagogiques ou curriculaires se trouvent au centre de nombreux propos et discours fondateurs des politiques visant à lutter contre les inégalités scolaires, mais que cette dimension s'avère étonnamment peu précise et instrumentée, comme s'il suffisait de « faire confiance » aux « acteurs » et au « terrain » (Rochex, 2012 ; Rochex & Francia, in Demeuse *et al.*, 2012).

Certaines analyses internationales (cf. supra) confirment, dans d'autres termes, que laisser les établissements isolés pour faire face à leurs difficultés, sans soutien ni dispositifs intégrés, a peu à voir avec l'[empowerment](#) parfois visé par les politiques d'autonomie. ●

Pour certains chercheurs, la décentralisation apparaît même essentiellement comme une instrumentalisation du local pour faciliter et légitimer des politiques qui ont peu à voir avec le souci d'amélioration du service public. Dans cette analyse, les marges octroyées aux acteurs locaux relèvent au mieux de l'adaptation des politiques nationales aux réalités locales, avec un État qui transfère les problèmes plus que les compétences. Le niveau local en contexte de décentralisation verrait alors se développer des logiques de concurrence, exacerbant les rivalités et les conflits entre acteurs et institutions. Choukri Ben Ayed (2009) évoque ainsi un « nouvel ordre éducatif local », marqué par des slogans de modernité et de proximité, caractérisé par une pensée territoriale d'État qui importerait au sein de la sphère éducative, *via* la décentralisation, un univers sémantique nouveau issu de la nouvelle gestion publique : pilotage par projet, gouvernance, management, évaluation, etc.

Autre oubli fréquent dans les réflexions sur les décentralisations éducatives, la carte des institutions censées mener des politiques éducatives locales ne coïncide pas forcément avec le territoire des processus éducatifs. Des pôles

éducatifs et sociaux dépassent leurs affiliations académiques et institutionnelles, et sont à la source de disparités territoriales, positives ou négatives, qui impactent l'ensemble des élèves, là où l'on a spontanément tendance à ne penser que seuls les jeunes d'origine populaire sont affectés par ces disparités.

Ainsi, à partir d'une monographie sur le département de la Loire (caractérisé par une réussite scolaire plus importante qu'attendue au niveau collège, compte tenu de la composition sociale des élèves), Ben Ayed (2009) montre que certains processus sont ignorés par les institutions qui relèvent d'autres échelles institutionnelles et qu'elles n'en sont pas forcément les acteurs déterminant.

Il identifie en l'occurrence trois pistes d'interprétation méconnues pour analyser la situation atypique du département :

- la « dé-densification » de la Loire (baisse démographique) qui amène l'élève à devenir « rare » et à susciter la mobilisation générale des acteurs éducatifs des établissements pour limiter le décrochage des élèves et garder leur population scolaire ;
- la mixité sociale préservée plus qu'ailleurs (avec moins d'écart entre collèges à publics populaires et collèges à publics favorisés), liée à une ségrégation sociale moins polarisée dans la ville, mais aussi à des stratégies sur le long terme pour canaliser les spirales de l'évitement ;
- des modes particuliers d'encadrement et de socialisation dans et hors de l'école, hérités d'un système éducatif paternaliste marqué par l'importance des relations interpersonnelles, des réseaux associatifs et d'éducation populaire qui maillent le tissu local de la région de Saint-Étienne, au delà des politiques formellement scolaires.

● L'*empowerment* est un terme anglais qui désigne notamment des politiques dont l'objectif est de donner plus de capacités d'action autonome aux populations concernées, pour agir sur leur propre destinée.



## **UN MOUVEMENT INTERNATIONAL LOIN D'ÊTRE UNIVOQUE**

### **UNE TENDANCE COMMUNE À LA DÉCENTRALISATION COMME ÉLÉMENT D'UNE NOUVELLE RÉGULATION**

Les travaux de recherche constatent dans tous les pays et tous les systèmes scolaires une montée des niveaux de régulation intermédiaire, entre l'État et les établissements, que cette régulation prenne la forme d'administration déconcentrée ou de collectivités locales. Une des rares exceptions dans l'OCDE réside peut-être en Angleterre, où la succession rapide de réformes depuis la fin des années 1980 tend à affaiblir le niveau intermédiaire des autorités locales.

Deux tendances semblent dominer les modèles de gouvernance « post-bureaucratique » qui prennent la suite de l'État éducateur traditionnel : l'État évaluateur d'une part et le modèle du quasi-marché d'autre part (Maroy, 2006 ; Dumay, 2009). L'État évaluateur se caractérise par un renforcement de la régulation par une évaluation à posteriori des unités éducatives, instrumentée par des dispositifs tels que des évaluations externes standardisées des résultats (standards, tests, examens centraux). Le modèle du quasi-marché met au centre de la régulation éducative le choix de l'école par les familles et introduit des mécanismes de concurrence entre les prestataires éducatifs, qui sont le plus souvent des établissements scolaires (Felouzis, 2011).

Si ces enjeux, plus vastes, de régulation des systèmes éducatifs dépassent le cadre de notre dossier, il est important de les mentionner car ils vont souvent de pair avec des processus de décentralisation qui prennent des formes variées selon les contextes nationaux : déconcentration dans les pays autrefois très centralisés (France, Portugal), réinvestissement des acteurs intermédiaires anciens du système (réseaux en Belgique), changement radical vers la municipalisation (Hongrie), autonomie des établissements (Suède, Angleterre), voire

même parfois éléments de privatisation comme en Angleterre.

La traduction locale de ces tendances générales et internationales est importante car l'hybridation avec les traditions nationales produit des configurations de politique scolaire assez contrastées (Dumay, 2009). On observe néanmoins partout une multirégulation qui favorise une fragmentation ou du moins une diversification de l'environnement institutionnel des écoles.

### **L'ÉTAT RESTE STRATÈGE MAIS MOINS SOUVENT GESTIONNAIRE UNIQUE DE L'ÉDUCATION**

Nathalie Mons (2006, 2008) distingue trois familles de systèmes éducatifs faisant suite à la vague de décentralisation de la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

La première est celle de la décentralisation minimale (France, Portugal, Grèce, Luxembourg, Japon, Corée, etc.) caractérisée par un État central largement concepteur, opérateur et contrôleur du système éducatif, tant dans le domaine de la pédagogie, de la gestion des ressources humaines que des finances. Les transferts de compétences sont restreints, avec une ouverture dans le domaine des équipements et des crédits de fonctionnement qui amène une certaine mixité des financements. Les décisions stratégiques restent dans les mains de l'État, qui mène par ailleurs une politique de déconcentration, sorte de décentralisation confinée au sein de l'administration.

La deuxième famille est celle de la décentralisation collaborative, dont les pays scandinaves sont emblématiques. L'État intervient de concert avec les collectivités locales dans l'ensemble des compétences traditionnelles : les pouvoirs locaux et les écoles peuvent intervenir sur tous les sujets, sans domaine réservé de l'État central mais avec souvent un encadrement général (en matière pédagogique) et des marges de manœuvre réelles mais limitées en matière de gestion des personnels. Leur pouvoir est plus grand en matière de financement et d'administration des écoles.

Enfin, la famille de la décentralisation volontariste rassemble des pays (Hongrie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni....) dans lesquels de mini-révolutions décentralisatrices ont amené l'État à déléguer la plus grande part des tâches de gestion aux acteurs locaux, le plus souvent aux établissements scolaires autonomes, tout en gardant des compétences de contrôle et de régulation.

Les États fédéraux ont généralement été moins touchés par cette vague de décentralisation, avec des états, *Länder*, cantons ou provinces internes qui restent au centre du système, malgré des mouvements articulant la mise en place de standards (cas de l'Allemagne ou de la Suisse, en réaction aux résultats de PISA) et des expérimentations de plus grande autonomie scolaire (comme les *charter schools* aux États-Unis).

Dans aucun pays il n'existe d'État complètement décentralisé en matière d'éducation, avec des collectivités locales ou des établissements qui exerceraient l'essentiel des compétences. La centralisation stratégique de la conception du système éducatif reste la règle majoritaire : le rôle pivot de l'administration centrale dans le pilotage n'est pas une exception française. L'évaluation globale du système tend aussi à se centraliser (contrôle, standards, inspection, etc.) de même que l'évaluation des élèves.

C'est en revanche la gestion unique par l'État qui devient une exception, de même que la conception centralisée et détaillée des programmes scolaires : en la matière, les cas de co-construction avec les établissements sont plus fréquents, de même que l'élargissement des marges d'adaptation curriculaire locales.

Concernant la gestion des ressources humaines, le recrutement des enseignants est devenu localisé dans de nombreux pays. La gestion centralisée des enseignants comme en France ne concerne que moins d'un quart des pays de l'OCDE, les autres lui préférant un recrutement par des autorités politiques locales (Danemark, Finlande, Japon, etc.) ou par les établissements directement (Hongrie, Suède, République tchèque, Nouvelle-Zélande, Irlande, Belgique, etc.).

Les pays à décentralisation minimale ont souvent, comme la France, choisi la voie d'une déconcentration administrative, en partie sous l'influence des administrations centrales réticentes à laisser leurs compétences dans les mains des autorités politiques locales, mais aussi de la réticence des acteurs de l'éducation à passer d'une tutelle administrative forte mais lointaine à une tutelle politique plus proche. Le manque de culture régionaliste ou communautaire forte (au sens anglais de *community*) joue dans ce manque de légitimité pour la décentralisation politique.

## DÉCENTRALISATION ET EFFICACITÉ ÉDUCATIVE : DES QUESTIONS PLUS QUE DES CERTITUDES

Une des critiques fortes des opposants à la décentralisation vue comme un renforcement de la gouvernance locale réside dans le fait qu'on ne tiendrait pas compte des 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 aux individus : la gouvernance locale, en privilégiant l'intérêt personnel immédiat attendu serait donc contre-productive (Mons, 2009).

Un ensemble de recherches converge pour montrer que l'autonomie scolaire serait aussi plus efficace en termes pédagogiques que les décentralisations politiques. À Chicago, par exemple, l'attention portée prioritairement aux activités pédagogiques à partir de 1995 (standardisation, évaluation des élèves...) a eu des résultats plus positifs que la réforme touchant aux structures (conseils scolaires).

En Argentine, dans les années 1990, l'éducation secondaire a été confiée aux provinces (gestion des écoles, financement, recrutement du personnel) pendant que l'État gardait le cadrage général (programmes scolaires et évaluation nationale). L'impact serait positif sauf dans les régions en graves difficultés financières.



Au Brésil, la décentralisation d'une partie de la gestion de l'enseignement primaire dans les années 1980, puis une politique d'autonomie scolaire dans plusieurs États dans les années 1990 n'a pas été associée à une progression des résultats académiques aux tests nationaux contrairement à ce qui a été constaté à Chicago.

Globalement, toutes les recherches concordent sur le fait que la décentralisation ou l'autonomie scolaire ne conduit pas aux innovations pédagogiques de façon automatique.

En outre, il semble qu'un équilibre doit souvent être trouvé entre les compétences du ressort de l'autorité centrale (cadre général) et celles qui peuvent être transférées au niveau local.

Les économistes de l'éducation se sont régulièrement intéressés aux réformes de décentralisation, dans le but avoué de voir dans quelle mesure on pouvait leur attribuer des plus-values en matière de réussite scolaire.

En Espagne, la constitution de 1978 a mis en place les fondations d'une des économies les plus décentralisées en Europe (17 communautés autonomes), même si toutes les régions n'ont pas pu exercer des prérogatives étendues en matière d'éducation avant les années 1990. Il était dès lors intéressant d'approcher les effets de la décentralisation par la prise en compte de la proportion de « survivants », élèves en fin de scolarité obligatoire qui s'inscrivent dans la première année de l'enseignement non obligatoire, dans les années 1978 à 1990. L'étude menée à cette fin (Pena & Solé-Ollé, 2009) conclut que la décentralisation dans le domaine éducatif en Espagne n'a pas produit pour l'instant de changement significatif dans les performances scolaires.

D'autres économistes de l'éducation ont en revanche conclu à un lien positif entre la décentralisation au sein de l'éducation, approchée par la part de dépenses décidées à des niveaux infragouvernementaux, et les performances scolaires, mesurées par les résultats des

élèves à certains tests standardisés dans des enquêtes internationales IEAP, TIMSS et PISA en mathématiques et sciences naturelles (Fakch & Fisher, 2012).

Par ailleurs, la décentralisation de la prise de décision dans le domaine scolaire semble avoir des effets différents selon le niveau de développement des systèmes. Des chercheurs qui travaillent régulièrement sur les questions d'autonomie des établissements ont utilisé un panel issu des données des quatre vagues de PISA (2000-2009), représentant plus d'un million d'élèves dans 42 pays, pour approcher les liens entre les structures des systèmes et leurs performances scolaires.

Au final, l'autonomie semble favoriser la réussite dans les systèmes déjà bien développés alors qu'elle semble lui nuire dans les systèmes peu performants, ce qui plaide pour une application nuancée de ce type de réformes (Hanushek, Link & Woessmann, 2011).

## **AUTANT DE DÉCENTRALISATIONS QUE DE CONTEXTES PARTICULIERS**

On le voit : il n'y a pas actuellement de consensus en la matière. Diverses études monographiques ou comparatives semblent souligner l'importance de mieux prendre en compte la dimension systémique et d'analyser finement les contextes particuliers des logiques éducatives, plutôt que de réduire décentralisation et performances à une ou deux variables un peu grossières.

### **Des décentralisations inachevées ou modérées**

Dans plusieurs pays, des réformes ont touché des niveaux de régulation intermédiaire (administrations régionales) sans que les changements effectifs ne soient forcément spectaculaires.

Ainsi, au Québec, le ministère a voulu à la fin des années 1990 transférer des pouvoirs des commissions scolaires (entités territoriales décentralisées, qui assument

une double identité de gouvernement régional et d'agent administratif de l'État) vers les établissements, mais les commissions scolaires semblent avoir gardé une place importante dans la régulation du système (Brassard, in Pelletier, 2009).

En Italie, la réforme de 2001 a introduit plus d'autonomie institutionnelle, essentiellement en favorisant un financement basé sur la capacité d'attraction des élèves plus que par les moyens attribués à priori (Bracci, 2009). Dans le même temps, des pouvoirs de décision ont été transférés des bureaux d'éducation provinciaux vers divers partenaires locaux : bureaux régionaux d'éducation (désormais responsables de la rémunération et de l'évaluation des directeurs d'école), municipalités et provinces (responsables du réseau local scolaire pour les écoles primaires et secondaires), parents, syndicats. La rémunération des dirigeants scolaires par le bureau régional d'éducation est l'innovation clé introduite par la réforme, les dirigeants scolaires devenant redevables de la performance globale de leur établissement.

Dans de nombreux pays « en voie de développement », la décentralisation a souvent été vue comme un moyen de favoriser la démocratisation en rapprochant l'école des populations et de miser sur la mobilisation des communautés locales pour pallier les insuffisances des États. Néanmoins, là où la supervision et l'appui de l'État sont faibles et où son absence n'est pas compensée par une obligation locale forte de rendre compte, l'inefficacité et la mauvaise gestion qui ont caractérisé la gestion centrale peuvent se reproduire, sinon se multiplier, aux niveaux inférieurs (Grauwe & Lugaz, 2007).

## Les écoles américaines entre autonomie et gouvernance locale

Ce sont les villes et, en leur sein, les districts qui sont souvent les premiers acteurs des politiques éducatives aux États-Unis, même si l'État fédéral joue un rôle non négligeable par sa politique d'encadrement globale et son soutien à telle ou telle initiative, comme le montre la place prise par la loi *No Child Left Behind* (2002). Cette dernière a imposé un certain nombre de conditions (obligation de résultats aux tests, *accountability*) au versement de subventions fédérales, ce qui signifie de fait un pilotage plus central de pans entiers de la politique éducative (Gamoran, 2012).

Dans les années 1980, l'appel à une plus grande décentralisation dans le domaine éducatif s'est répandu dans l'opinion publique comme un moyen de mieux impliquer les parents et d'améliorer le travail enseignant. À New-York, dans les années 1970, et Chicago, dans les années 1990, des décentralisations radicales ont eu lieu pour sauver le système scolaire, malgré une grande confusion dans le sens donné aux termes censés traduire une plus grande marge d'action laissée aux écoles (Meyer, 2009).

Le terme « *site-based management* » (SBM) a ainsi été utilisé pour décrire des systèmes largement différents : dans l'un, le directeur d'école peut être le décideur principal avec un conseil à pouvoir limité, pendant que dans l'autre, les parents et les enseignants détiennent l'autorité dont le principal n'est que l'exécutant. Certains ont même critiqué un modèle dans lequel les directeurs passent plus de temps à s'occuper des devis de papier toilette que des questions d'enseignement !

La réforme de décentralisation de 1988 à Chicago a été consécutive à une crise aiguë dans l'éducation urbaine. Elle a consisté en la création de *local school councils* (composés de 6 parents, 2 représentants de la communauté locale, 2 enseignants et 1 administrateur/directeur) pour gérer les écoles, avec une réduction drastique du bureau central de l'éducation de la ville. Les LSC pouvaient recruter et renvoyer leurs directeurs, lesquels en retour se voyaient accorder un plus grand contrôle sur le recrutement des enseignants, des personnels et sur le budget.





Lancée dans l'enthousiasme, la réforme a rapidement déçu. Pourvoir les 550 conseils scolaires de la ville nécessitait 5 500 volontaires : 16 000 candidats se sont présentés la première année en 1988, 7 000 douze ans plus tard, transformant de fait la moitié des élections en formalités sans concurrence. Le vote déclina également, passant de 113 000 parents votants en 1989 à 4 000 en 1998 (3 % du corps électoral).

À New-York, le mouvement pour la décentralisation avait été suscité dans les années 1970 par la persistance de la ségrégation raciale. Il avait abouti à diviser la ville en districts de plus petite taille (entre une quarantaine et une soixante d'écoles), gouvernés par des bureaux composés de citoyens choisis par les parents et par le maire.

Contrairement à Chicago, les conseils new-yorkais n'avaient pas à rendre de comptes sur les sommes d'argent qu'ils utilisaient, ce qui a entraîné de nombreuses dérives, avec notamment en 1980 des candidats soutenus par les syndicats d'enseignants qui ont remporté trois quart des sièges des conseils scolaires et ainsi pesé sur les politiques publiques bien au delà des traditionnelles négociations sociales. Le peu d'intérêt du public dans les élections aux conseils d'école a ouvert la porte à de petits groupes bien organisés pour orienter le vote en leur faveur. Des cas de corruption sont devenus communs, de même que des refus discriminatoires de titularisation et une généralisation du clientélisme politique dans le recrutement et la promotion des enseignants.

Selon Meyer (2010), une grande part des écoles américaines échoue à atteindre des objectifs d'égalité des chances car elles sont colonisées par des institutions locales qui poursuivent leurs propres intérêts peu compatibles avec l'amélioration de l'école.

Le contrôle local, à ses yeux, produit l'illusion que les déficiences sont causées par les communautés locales elles-mêmes, considérées comme incapables de rallier les moyens nécessaires ou de recruter les bonnes personnes. La faiblesse des conseils locaux vis-à-vis des complexes

questions d'éducation explique la multiplication de règles bureaucratiques et de régulations du gouvernement fédéral ou national. Les bureaux scolaires locaux sont dépendants d'entreprises privées en matière d'éducation (qui fournissent les manuels, les tests et épreuves d'examen, la recherche-développement...) pendant que le financement des districts scolaires les plus pauvres les maintient en situation de précarité permanente, l'essentiel des taxes étant basé sur la valeur foncière locale forcément basse dans ces quartiers (Meyer, 2010).

Une revue de recherche assez complète sur les réformes récentes aux États-Unis (Honig & Rainey, 2011), met en valeur des résultats plus positifs quand les changements sont orientés en priorité non plus vers des changements de gouvernance administrative, mais plutôt vers les questions pédagogiques. Les auteurs se sont intéressés aux travaux concernant cinq réformes des trente dernières années, largement documentées :

- *Pilot schools* (Boston) ;
- *Chicago high-school redesign initiative* ;
- *Performance-driven budgeting* (New-York) ;
- *New century high-schools* (New-York) ;
- *New small autonomous schools* (district d'Oakland).

Un grand nombre de districts urbains aux États-Unis ont en effet lancé des réformes avec pour conviction de départ que l'augmentation de l'autonomie des écoles permettrait de développer et d'implanter des approches plus adaptées à leurs forces et aux besoins de leurs élèves, plutôt que de laisser des autorités externes décider à leur place. Contrairement à d'autres initiatives précédentes, comme les *charter schools*, les nouvelles réformes s'efforcent de cibler les écoles publiques traditionnelles.

Tirant les leçons des résultats mitigés des réformes ciblées sur les changements de structures (SBM et décentralisation de la gouvernance), les initiatives plus récentes se focalisent volontairement sur des libertés touchant prioritairement le domaine de l'enseignement, de l'apprentissage et des ressources pédagogiques (budgets, curriculum, ressources humaines, emplois du temps, équipements...).

Contrairement aux réformes précédentes, les bureaux centraux d'éducation (au niveau du district, voire de la ville) jouent un rôle clé pour aider les écoles à s'emparer de leur autonomie et leur apporter aide et soutien. Ce n'est plus un jeu à somme nulle où une ressource est affectée définitivement à un seul niveau.

Les nouvelles initiatives invitent les écoles à proposer des stratégies d'amélioration de leurs enseignements, ce qu'on pourrait appeler des projets pédagogiques, plutôt que des évolutions dans leur gouvernance.

Les progrès en termes de résultats aux tests standardisés, quand ils sont rencontrés dans les écoles qui participent à des réformes favorables à l'autonomie (Oakland essentiellement), semblent rarement associés à une plus grande capacité de décision mais plutôt à d'autres aspects, tels que le soutien aux établissements par les districts ou la mobilisation des acteurs en matière pédagogique. En revanche, toutes les écoles touchées par les réformes bénéficient d'un moindre absentéisme et d'une meilleure réussite aux examens diplômants de l'établissement.

*" While the system gives the appearance of being governed by "the people", it is, in fact, a governance structure rendered ineffective by large-scale changes of urbanization and economic growth. Public education in the United States is thus governed by a system of institutions that produce socio-economic inequality and political unaccountability. It fragments and obscures the lines of authority and control, while leaving formal responsibility for the outcomes in the hands of local districts "* (Meyer, 2010).

## Un local marginalisé : l'exception anglaise

L'Angleterre est caractérisée depuis une trentaine d'années par des réformes qui ont comme constante d'accentuer le rôle central des établissements, au détriment des autorités locales (*local education authorities* ou LEA).

Cela n'a pas toujours été le cas. Dans un premier temps, la politique des *Educational Priority Areas* menée dans les années 1970, consistait à attribuer aux territoires concernés et à leurs établissements des ressources supplémentaires, et de reconnaître à leurs acteurs la possibilité de déroger aux règles communes ou de les appliquer de manière plus souple dans l'objectif de mobiliser les initiatives locales. Depuis le début des années 2000, il est préféré à ce type de dispositif le repérage et l'essaimage des « bonnes pratiques » dans les écoles jugées insuffisamment performantes, sans que l'articulation entre les écoles et leur milieu soit analysée de façon très approfondie. Dans ce contexte, des chercheurs britanniques plaident pour une approche territoriale renouvelée, moins mono-sectorielle, qui sache agir à la fois sur les processus internes à l'école (les questions de curriculum et de pédagogie) et sur les processus externes influant sur les conditions d'études et les résultats des élèves (conditions de logement, problèmes de santé, prime socialisation...), et qui s'inscrive donc dans une stratégie globale de requalification de l'espace local (Rochex, 2012 ; Dyson *et al.*, 2012).

La priorité des réformes britanniques des années 1980-1990 est de permettre à des établissements d'enseignement secondaire de s'affranchir de la tutelle des autorités locales pour devenir plus autonomes (avec un financement direct par l'État). D'après certaines études, les lycées ayant choisi de passer à l'autonomie ont de meilleures performances scolaires, avec des mouvements importants au sein du personnel enseignant. En revanche, la mise en place d'un marché scolaire plus concurrentiel dans leur voisinage n'a pas eu d'effets probants sur les performances d'ensemble des établissements de la zone concernée (Clark, 2009).



Dans une acception encore plus radicale de cette politique, la coalition au pouvoir depuis mai 2010 (conservateurs et libéraux) a affiché une priorité à l'initiative locale et à la décentralisation qui a pris la forme politique des *free schools*, des écoles relativement indépendantes qui bénéficient de crédits de l'État, proches du statut des « *academies* » (écoles à direction et financement partiellement privé), avec l'autonomie comme mot d'ordre. Quelle est vraiment la marge de liberté de ces écoles « libres » ? En fait, derrière l'autonomie affichée il semble que le ministère tienne au respect de normes peu compatibles avec certains projets d'établissement. C'est du moins ce qu'avance Hope (2012), en étudiant le cas d'une école secondaire autogérée, particulièrement performante selon les critères de l'inspection et au regard de ses résultats aux examens nationaux, mais qui ne souhaite pas adopter le statut avantageux de *free school*, car le pouvoir démocratique exercé en son sein par les élèves ne correspond pas aux standards d'autorité et de discipline promus par le ministère.

Comment les autorités locales se positionnent-elles dans le nouveau paysage marqué par l'autonomie des établissements ? La recherche-action fait émerger l'importance pour les autorités locales de parvenir à être un vecteur de relation avec et entre les écoles, certaines très autonomes (surtout les *academies* dans le secondaire), d'autres moins. La capacité d'action des collectivités locales repose désormais moins sur leurs pouvoirs, très réduits, que sur leur capacité à exercer un leadership local, avec le risque de ruptures d'équité dans un système où l'engagement différencié des acteurs et des équipes pèse sur le travail réalisé (Parish, Baxter & Sandals, 2012).

### L'autonomie des établissements signifie-t-elle la même chose en Angleterre et en Suède ?

Dans la mesure où la Suède a effectué un virage radical vers l'autonomie des établissements dans les années 1990, il était intéressant de comparer l'Angleterre et la

Suède, deux des systèmes européens les plus marqués par des réformes d'autonomie, ce qu'ont fait certains travaux (Bjorn, 2007 ; Dumay, 2009).

Un exemple de décentralisation dans la commune de Torp (Suède) : chaque école devient autonome en 1992, dotée de son propre budget global dépendant du nombre d'élèves (chèques éducation), charge au chef d'établissement de répartir cette somme entre enseignants, activités, ressources, etc. Chaque école doit en outre verser une forme de loyer à la municipalité pour le patrimoine immobilier utilisé. Chaque école doit décider également quels services de nettoyage utiliser (mise en compétition de ceux de la commune ou de services privés), quel système de restauration utiliser (en interne ou en externe), etc.

En 1991, en effet, la responsabilité de l'enseignement en Suède a été transférée de l'État aux municipalités, de même qu'étaient abolies de nombreuses réglementations liées à la centralisation (par exemple le financement différentiel vers les zones prioritaires). Le bureau central de l'éducation et ses entités régionales furent remplacées par les municipalités et une agence nationale (*Skolverket*) mise en place pour assurer le respect des objectifs nationaux du système. Peu après, un système de chèques éducation a été introduit, pour stimuler d'abord la concurrence entre écoles publiques, puis aider le développement d'écoles privées ensuite. ●

Depuis le nouveau curriculum mis en place en 1994, le niveau national fixe les objectifs généraux, mais laisse les écoles et les enseignants libres de choisir les moyens d'atteindre ces objectifs à l'intérieur d'une

Les chèques éducation consistent à donner aux familles un même montant de financement scolaire (sous forme de subvention, de droit de tirage, de crédit...) qu'elles utilisent pour inscrire librement leur enfant dans l'école de leur choix et créer ainsi un marché concurrentiel entre établissements scolaires censés rivaliser de qualité pour attirer les familles.

enveloppe horaire annuelle, sachant que des tests nationaux sont conduits dans les trois domaines majeurs (langue maternelle, anglais et mathématiques) à la fin de l'enseignement primaire.

Le système d'évaluation externe est devenu primordial pour assurer la cohésion globale, avec des inspections qui dépassent largement la seule prise en compte des performances scolaires et des résultats des élèves.

En Angleterre, à partir de 1988 (*Education Act*), les logiques de marché scolaire ont été renforcées dans le système, en donnant aux parents plus de possibilités de choisir leur école, avec en parallèle un renforcement des standards nationaux (curriculum national et tests). Les écoles secondaires ainsi que certaines écoles primaires sont devenues responsables de leur budget.

Le système a en fait renforcé la possibilité pour le niveau national d'agir sur les établissements en affaiblissant le niveau intermédiaire des collectivités locales (152 LEA), jusque-là statutairement chargées d'organiser l'éducation publique dans leur territoire et dirigées par des responsables politiques élus. Les LEA ont depuis été remplacées par les *Children's Services Authority*.

En ce qui concerne le contrôle national, avec la mise en place de l'OFSTED en 1992, agence non gouvernementale, les politiques d'inspection passent d'une politique du conseil à une politique du pilotage et du contrôle des objectifs du curriculum national.

Que retenir de la comparaison ? Les deux systèmes, apparemment décentralisés, sont en fait fort différents. Alors que les chefs d'établissement suédois doivent gérer leur établissement au quotidien mais bénéficient d'une grande autonomie, leurs collègues anglais sont largement plus pilotés par des règles nationales. La large décentralisation suédoise semble satisfaire plus les chefs d'établissement suédois, malgré la charge de travail administrative dont ils se plaignent, que la « fausse » décentralisation anglaise (Bjorn, 2007).

Alors qu'en Angleterre, la décentralisation vise fondamentalement la responsabilisation des établissements d'enseignement et la mise sous pression de ces derniers par la latitude de choix confiée aux parents, la décentralisation en Suède porte une définition plus élargie du « local ». Celle-ci intègre à la fois les établissements et l'administration communale, mais aussi une référence croissante à la communauté éducative et aux parents d'élèves (Dumay, 2009).

### Amérique latine : des décentralisations en contexte d'*accountability*

En termes d'*accountability*, il est souvent attendu des améliorations significatives en termes de qualité scolaire d'une relation plus directe entre ceux qui sont considérés comme des « clients » (parents et autres membres de la communauté) et les prestataires éducatifs (écoles, autorités locales d'éducation, etc.) : implication des parents dans les conseils scolaires, pouvoir de décision sur les budgets, contrôle de la présence des enseignants, crédits incitatif, recrutement des enseignants au niveau local, etc.

*" After decentralization, test results improved in less poor communities but fell in poorer communities where people were less able to manage the new responsibilities required under the reforms. It is likely that clients in less poor communities are more likely to benefit more from accountability-focused reforms due to the fact that the less poor often have a more powerful voice, greater capacity to manage the new responsibilities, and greater capacity to make good decisions " (Meade & Gershberg, 2008).*



De nombreux pays d'Amérique latine ont vu se développer des politiques de décentralisation largement inspirées par ces préoccupations. Plusieurs années après, quel bilan en tirer ? Une large revue de la littérature parue récemment permet d'avoir une vision précise des politiques menées dans trois pays : Chili, Colombie et Nicaragua.

Les réformes chiliennes des années 1980, en premier lieu, ont été caractérisées par une décentralisation au niveau municipal, des mesures pour élargir la liberté de choix des parents, une mise en concurrence des écoles privées et publiques. Des mesures plus récentes de politiques compensatoires ont été adoptées pour améliorer l'équité du système et renforcer le contrôle et l'évaluation au niveau national. Finalement, les résultats de ces réformes ont été globalement décevants au regard de l'amélioration de la qualité de l'éducation qui avait été promise lors de leur lancement.

C'est en ciblant les populations en difficulté de Bogota, en Colombie, que le programme de *Colegios en Concesión* a été imaginé en second lieu. Il s'agit d'écoles privées largement autonomes, chargées de proposer une éducation de qualité aux enfants pauvres sur la base d'un contrat pluriannuel de longue durée (14 ans) avec la ville. Le programme semble avoir rencontré une certaine réussite, qui semble reposer largement sur la capacité à trouver des prestataires de qualité, grâce au contexte socioculturel de la ville. Autrement dit, un programme dont le succès repose en grande partie sur l'offre existant localement.

Le programme d'autonomie scolaire mené au Nicaragua de 1993 à 2006, en troisième lieu, comportait plusieurs mesures assez radicales : transfert de la paye des enseignants aux directeurs des écoles, conseil d'école composé en majorité de parents (doté de pouvoir sur le budget et le personnel), possibilité d'instaurer des droits pour certaines prestations dans les écoles d'enseignement secondaire. La banque mondiale s'est intéressée de près à la réforme, dont elle a livré une évaluation positive et qu'elle a largement popularisé en direction de pays dans des situations comparables.

Si l'accroissement du contrôle local est évident (signe de la disponibilité des acteurs locaux à faire vivre l'autonomie des établissements), l'effet de cette autonomie sur les performances scolaires est largement moins net (l'expérience a été arrêtée après les élections qui ont permis le retour des sandinistes au pouvoir).

Le bilan global des différentes expériences montre l'importance du contexte local, toute réforme décentralisatrice étant très sensible à l'environnement institutionnel et devant être équilibrée avec des objectifs d'éducation généraux (équité, participation des parents...) : le renforcement de l'autonomie scolaire et du poids des clients ne constitue pas en soi un facteur mécanique d'amélioration de la qualité éducative (Gershberg, Gonzalez & Meade, 2012).



## BIBLIOGRAPHIE

La plupart des liens figurant dans ce Dossier renvoient vers les notices correspondantes dans notre [bibliographie collaborative](#) qui comprend les références complètes et les accès éventuels aux articles cités (libres ou payants selon les abonnements électroniques de votre institution).

- Allen Rebecca (2010). *Does school autonomy improve educational outcomes ? Judging the performance of foundation secondary schools in England*. London : Institute of Education, University of London, n° 1002.
- Andrada-Moguérrou Myrian (2006). « Les arguments scientifiques, économiques et politiques en faveur de la décentralisation en France et à l'étranger ». In van Zanten Agnès (dir.). *La décentralisation éducative en France*. Paris : Observatoire sociologique du changement.
- Ben Ayed Choukri (2006). « Jeux d'acteurs et conflits de légitimité à l'échelle locale : le cas de la région Rhône-Alpes ». In van Zanten Agnès (dir.). *La décentralisation éducative en France*. Paris : Observatoire sociologique du changement.
- Ben Ayed Choukri (2009). *Le nouvel ordre éducatif local : Mixité, disparités, luttes locales*. Paris : Presses universitaires de France.
- Bier Bernard (2010). « Des villes éducatrices ou l'utopie du " territoire apprenant " ». *Informations sociales*, vol. 5, n° 161.
- Biscaia Joaquim (2004). *Les nouvelles politiques et pratiques de la territorialisation au Portugal : quelle place et quel rôle pour les élèves ?* [Thèse de doctorat]. Paris : Université Paris 8, Sciences de l'éducation.
- Björn Söderqvist (2007). *School Leaders ' View on Market Forces and Decentralisation : Case Studies in a Swedish Municipality and an English County*. [Thèse de doctorat]. Stockholm University.
- Bouvier Alain (2009). « Faut-il renforcer les régulations publiques intermédiaires au sein des systèmes éducatifs ? Le cas français ». In Pelletier Guy (dir.). *La gouvernance en éducation*. Bruxelles : De Boeck.
- Bracci Enrico (2009). « Autonomy, responsibility and accountability in the Italian school system ». *Critical Perspectives on Accounting*, vol. 20, n° 3, p. 293–312.
- Brassard André (2009). « La politique québécoise de décentralisation vers l'établissement : Un changement important qui maintient l'instance intermédiaire en l'état ». In Pelletier Guy (dir.). *La gouvernance en éducation*. Bruxelles : De Boeck, p. 109–125.
- Broccolochi Sylvain, Ben-Ayed Choukri & Trancart Danièle (2006). *Les inégalités socio-spatiales d'éducation : Processus ségrégatifs, capital social et politiques territoriales*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale, p. 1–469a.
- Buisson-Fenet Hélène (2004). « Territoire flou, territoire approprié. Le cas des " bassins de formation " dans l'Éducation nationale ». *Lien social et politiques*, n° 52, p. 27–34.
- Buisson-Fenet Hélène (2006). « La décentralisation met-elle l'usager au centre de l'action éducative ? Trois études de cas en région PACA ». In van Zanten Agnès (dir.). *La décentralisation éducative en France*. Paris : Observatoire sociologique du changement.
- Buisson-Fenet Hélène (2008). *L'administration de l'éducation nationale*. Paris : Presses universitaires de France.
- Buisson-Fenet Hélène & Verdier Eric (2011). « Une régionalisation impossible ? La régulation des formations professionnelles initiales en France : concurrences institutionnelles et hiérarchie d'instruments statistiques ». *Sociologie et sociétés*, vol. 43, n° 2, p. 41–65.
- Buisson-Fenet Hélène, Gardon Sébastien & Verdier Éric (2011). « L'État contre ou avec le territoire ? La formation professionnelle et universitaire en tension entre logiques centrales et volonté d'action des régions ». In IEP Strasbourg. *Congrès de l'Association française de Science Politique, Strasbourg 2011*.
- Clark Damon (2009). « The performance and competitive effects of school autonomy ». *Journal of Political Economy*, vol. 117, n° 4.
- Dalbart Florian (2008). « Rectorat et décentralisation. L'émergence de nouveaux acteurs sur la scène éducative : Le cas du conseil régional ». *Carrefours de l'éducation*, vol. 26, n° 2, p. 51.



- Demeuse Marc, Frandji Daniel, Greger David & Rochex Jean-Yves (dir.) (2012). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe ; Tome 2 : Quel devenir pour l'égalité scolaire ?* Lyon : ENS Éditions, 424 p.
- Dumay Xavier (2009). « Evaluation et accompagnement des établissements en Europe : Diversité et mécanismes d'hybridation ». *Les cahiers de recherche en éducation et formation*, n° 76, décembre.
- Dupuy Claire (2010). *Politiques publiques, territoires et inégalités. Les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004)*. [Thèse de doctorat]. Paris : Institut d'Études Politiques de Paris.
- Dupuy Claire (2012, à paraître). « La course vers le milieu des régions. Compétition et politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne ». *Revue canadienne de science politique*, vol. 45, n° 4.
- Dyson Alan, Kerr Kristin & Raffo Carlo (2012). « Area based initiatives in England : do they have a future ? ». *Revue française de pédagogie*, n°178, p. 27–38.
- Eurydice (2007). *Autonomie scolaire en Europe. Politiques et mécanismes de mise en œuvre*. Bruxelles : Commission européenne.
- Falch Torberg & Fischer Justina A. V. (2012). « Public sector decentralization and school performance : International evidence ». *Economics Letters*, vol. 114, n° 3, mars, p. 276–279.
- Faure Alain (2010). « Territoires, territorialisation ». In Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie & Ravinet Pauline (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po.
- Felouzis Georges & Fouquet-Chauprade Barbara (2011). « Penser les marchés scolaires ». *Éducation Comparée*, n° 6, octobre.
- Gamoran Adam (2012). « Bilan et devenir de la loi *No Child Left Behind* aux États-Unis ». *Revue française de pédagogie*, n° 178, p. 13–26.
- Gaussel Marie (2013). « Aux frontières de l'École ou la pluralité des temps éducatifs ». *Dossier d'actualité Veille et Analyses IFÉ-ENS de Lyon*, n° 81, janvier.
- Gershberg Alec Ian, González Pablo Alberto & Meade Ben (2012). « Understanding and Improving Accountability in Education : A Conceptual Framework and Guideposts from Three Decentralization Reform Experiences in Latin America ». *World Development*, vol. 40, n° 5.
- Grauwe Anton & Lugaz Candy (2007). « Décentralisation de l'éducation en Afrique francophone de l'Ouest : Réalités et défis au niveau local ». *International Review of Education*, vol. 53, n° 5-6.
- Hanushek Eric A., Link Susanne & Woessmann Ludger. (2011). *Does school autonomy make sense everywhere ? Panel estimates from PISA*. CESifo Working Papers.
- Heurdiere Lydie (2008). *Vingt ans de politique d'éducation prioritaire dans trois départements français*. [Thèse de doctorat]. Paris : Université Paris-Descartes.
- Honig M. I. & Rainey L. R. (2011). « Autonomy and School Improvement : What Do We Know and Where Do We Go From Here ? ». *Educational Policy*, vol. 26, n° 3.
- Hope Max A. (2012). « Localism, Decentralisation and Free Schools : Is there a Green Light for a Radical Alternative within England's State Education System ? ». *International Studies in Educational Administration*, vol. 40, n° 1, p. 89–103.
- Lambert Marielle & Suchaut Bruno (2010). *Évaluation d'un Programme de Réussite Éducative : Le cas du PRE de l'agglomération dijonnaise*. Dijon : IREDU.
- Lelièvre Claude (2008). « État éducateur et déconcentration administrative ». *Carrefours de l'éducation*, vol. 2, n° 26, p. 41–50.
- Maroy Christian (2006). *École, régulation et marché : Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe*. Paris : Presses universitaires de France.
- Maroy Christian (2008). « Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe ? ». *Sociologie et sociétés*, vol. 40, n° 1, p. 31.
- Meade Ben & Gershberg Alec Ian (2008). « Making education reform work for the poor : Accountability and decentralization in Latin America ». *Journal of Education Policy*, vol. 23, n° 3, p. 299–322.

- Meyer Heinz-Dieter (2010). « Local Control as a Mechanism of Colonization of Public Education in the United States ». *Educational Philosophy and Theory*, vol. 42, n° 8.
- Meyer Heinz-Dieter (2009). « Saying What We Mean, and Meaning What We Say—Unpacking the Contingencies of Decentralization ». *American Journal of Education*, vol. 115, n° 3, p. 457–474.
- Mons Nathalie (2004). « Politiques de décentralisation en éducation : Diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques ». *Revue française de pédagogie*, n° 146, p. 41–52.
- Mons Nathalie (2006). « Décentralisation : y a-t-il une exception française ? ». In van Zanten Agnès (dir.). *La décentralisation éducative en France*. Paris : Observatoire sociologique du changement.
- Mons Nathalie (2007). *Les nouvelles politiques éducatives : La France fait-elle les bons choix ?* Paris : Presses universitaires de France.
- Mons Nathalie (2009). « Effets comparés de la décentralisation, la déconcentration et l'autonomie ». *Éducation et management*, n° 36, p. 1–15.
- Mons Nathalie (2008) « Planification, sectorisation, affectation des élèves : quel rôle pour l'État et les collectivités ? ». In *École et collectivités territoriales : nouveaux enjeux, nouveaux défis*, avril 2008. Nantes : AFAE.
- Ministère de l'Éducation nationale (2012). *Les effets de la décentralisation sur le fonctionnement du système éducatif : État des lieux et éléments d'analyse période 2005-2010*. Paris : Ministère de l'Éducation nationale, Rapport au parlement.
- Parish Natalie, Baxter Andrew & Sandals Leigh (2012). *Action research into the evolving role of the local authority in education*. Londres : Department of education and ISOS Partnership.
- Pasquier Romain (2010). « Politiques locales ». In Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie & Ravinet Pauline (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po, p.446–452
- Pena Paula Salinas & Solé-Ollé Albert (2009). Evaluating the effects of decentralization on educational outcomes in Spain. Barcelone : Institut d'Economia de Barcelona (Universitat de Barcelona).
- Rey Olivier (2011). « PISA, ce que l'on en sait et ce que l'on en fait ». *Dossier d'actualité Veille et Analyses IFÉ-ENS de Lyon*, n° 66, octobre.
- Rochex Jean-Yves (2012). « Les politiques de lutte contre les inégalités scolaires d'un pays à l'autre ». *Revue française de pédagogie*, n° 178, p. 5–12.
- Rochex Jean-Yves & Francia Guadalupe (2012). « Les adaptations et transformations curriculaires et pédagogiques et leurs agents dans les politiques d'éducation prioritaire ». In Demeuse Marc, Frandji Daniel & Greger David (dir.). *Les politiques d'éducation prioritaire en Europe ; Tome 2 : Quel devenir pour l'égalité scolaire ?* Lyon : ENS Éditions.
- Toulemonde Bernard (2009). « L'acte 2 de la décentralisation, cinq ans après... ». En ligne : [http://www.education-territoires.fr/wp-content/uploads/2010/05/actei\\_cinq\\_ans\\_apres.pdf](http://www.education-territoires.fr/wp-content/uploads/2010/05/actei_cinq_ans_apres.pdf) (consulté le 2 avril 2013).
- Toulemonde Bernard (2010). « Autonomie et décentralisation : L'unité du service public en cause ? ». *Les Cahiers d'Éducation et Devenir*, n° 7, p. 1–6.
- Wilkin Anne (2006). « New roles for local authorities in education : Opportunities and challenges ». *NFER practical reseach for education*, n° May, p. 68–73.
- van Zanten Agnès (2004). « Politiques éducatives et territoires ». École Supérieure de l'Éducation Nationale. En ligne : [http://www.esen.education.fr/fileadmin/user\\_upload/Modules/Ressources/Bibliographies/decentralisation\\_education/a\\_van\\_zanten.pdf](http://www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Ressources/Bibliographies/decentralisation_education/a_van_zanten.pdf) (consulté le 27 mars 2013).
- van Zanten Agnès (2006). « La décentralisation vue d'en haut : y a-t-il une régulation centrale de la décentralisation en matière d'éducation ? ». In van Zanten Agnès (dir.). *La décentralisation éducative en France*. Paris : Observatoire sociologique du changement.
- van Zanten Agnès (2011). *Les politiques d'éducation*. Paris : Presses universitaires de France.
- van Zanten Agnès (2012). « Les politiques de choix de l'école et leurs effets ». In Centre d'analyse stratégique (dir.). *Politique de la ville. Perspectives françaises et ouvertures internationales*. Paris : La Documentation française, p. 111–130.





### ▶ **Pour citer ce dossier :**

Rey Olivier (2013). « Décentralisation et politiques éducatives »  
*Dossier d'actualité Veille et Analyses*, n° 83, avril.

En ligne : <http://ife.ens-lyon.fr/vst/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=83&lang=fr>

### ▶ **Retrouvez les derniers Dossiers d'actualité :**

● Reverdy Catherine (2013). « Des projets pour mieux apprendre ? » *Dossier d'actualité Veille et Analyses*, n° 82, février.

En ligne : <http://ife.ens-lyon.fr/vst/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=82&lang=fr>

● Marie Gaussel (2013). « Aux frontières de l'École ou la pluralité des temps éducatifs ». *Dossier d'actualité Veille et Analyses*, n° 81, janvier.

En ligne : <http://ife.ens-lyon.fr/vst/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=81&lang=fr>

● Annie Feyfant (2012). « Enseignement primaire : les élèves à risque (de décrochage) ». *Dossier d'actualité Veille et Analyses*, n° 80, décembre.

En ligne : <http://ife.ens-lyon.fr/vst/DA/detailsDossier.php?parent=accueil&dossier=80&lang=fr>

### ▶ **Abonnez-vous aux Dossiers d'actualité :**

<https://listes.ens-lyon.fr/sympa/info/veille.analyse>

© École normale supérieure de Lyon  
Institut français de l'Éducation  
Agence Qualité Éducation – Veille et Analyses  
15 parvis René-Descartes BP 7000 – 69342 Lyon cedex 07  
[veille.scientifique@ens-lyon.fr](mailto:veille.scientifique@ens-lyon.fr)  
Standard : +33 (04) 26 73 11 24  
Télécopie : +33 (04) 26 73 11 45