

LA DIFFERENCIATION TERRITORIALE : ANALYSE DES CONSEQUENCES DES POLITIQUES DE DECENTRALISATION. Nathalie Mons, 2004

En 1998, le Royaume-Uni, adepte de l'ultra-décentralisation, adoptait sous le gouvernement Blair les « stratégies de lecture et de mathématiques », qui prévoyaient désormais pour le primaire un encadrement des méthodes pédagogiques très contraignant. La même année, la Hongrie, qui avait fait le choix d'une très forte décentralisation au début des années 90, revenait en arrière, les pouvoirs du gouvernement central étaient renforcés. Des Etats, pourtant très attachés au fédéralisme, comme les Etats-Unis ou l'Australie, ont également mis en place, depuis la fin des années 90, des standards pédagogiques nationaux qui limitent la marge de manœuvre de leurs Etats. A l'opposé de ces phénomènes de centralisation, la Suède a lancé début 2000 un programme pilote visant à estimer s'il était possible, sans répercussion négatives pour les élèves, de poursuivre sa décentralisation scolaire en déléguant totalement l'organisation du temps scolaire aux collectivités locales et aux établissements scolaires.

Ces interrogations et revirements de politique, sur fond le plus souvent de débats nationaux houleux, révèlent un phénomène : responsables politiques et chercheurs s'interrogent sur la meilleure répartition des compétences en éducation. Le modèle longtemps prédominant de l'Etat centralisé est aujourd'hui battu en brèche. Pour autant, la gouvernance locale peut-elle remédier à tous les maux des systèmes éducatifs ? Dans les pays pionniers de ce type de réforme, les doutes commencent à poindre. La décentralisation éducative n'en continue pas moins à conquérir de nouveaux Etats après deux décennies d'expansion.

En effet, les réformes de gouvernance locale se sont multipliées dans les années 80 et accélérées depuis les années 90.

Aucun continent n'est épargné par ce type de réforme. L'Amérique latine et centrale a été précurseur dans le domaine, avec la délégation aux provinces en Argentine ou la « federalizacion » au Mexique. L'Union européenne dans sa quasi-totalité a adopté de nouvelles organisations des pouvoirs. Les anciens pays de l'Est se sont tous convertis au credo de la décentralisation (Pologne, Hongrie, Bulgarie, Albanie...), l'Asie plus tardivement, au début des années 2000, comme en Thaïlande ou en Corée. Des pays aux niveaux de vie très divers, des Etats de l'OCDE aux pays dits émergents se sont tournés vers les politiques de décentralisation.

Menées sur tous les continents, les réformes de décentralisation n'ont, de plus, pas de couleurs politiques. Elles sont inscrites dans les programmes de tous les partis politiques : gouvernements de droite comme en Angleterre sous le règne Thatcher ; partis de gauche comme en France ou en Nouvelle Zélande ; et même gouvernements autoritaires comme le Chili de Pinochet ou les généraux en Argentine. La décentralisation survit, de plus, aux remaniements politiques : entamée par les partis de droite, elle est confirmée par la gauche, comme en Espagne ; amorcée par la gauche elle est reprise à son compte par la droite comme en France, imposée par des régimes totalitaires, elle est confirmée par les gouvernements démocratiques comme au Chili ou en Argentine.

Il nous semblait donc crucial d'essayer d'analyser l'impact de ces politiques qui transgressent les clivages spatiaux, économiques et politiques. Les détracteurs de la décentralisation dénoncent les périls que ces politiques font encourir aux systèmes éducatifs. D'après eux, dans de nombreux pays, les organisations scolaires nationales se morcellent peu à peu sous les coups de boutoir des réformes décentralisatrices. Sur le même territoire national, un élève habitant dans telle région ne bénéficie plus totalement d'une égalité de traitement par rapport à un de ses pairs localisé dans une autre province. Les particularismes locaux menacent progressivement l'unité territoriale qui a longtemps caractérisée la plupart des systèmes éducatifs. Les réformes de décentralisation remettent en cause peu à peu l'homogénéité des structures et des contenus d'enseignement. Mais qu'entend-on au juste par décentralisation ? Toutes les réformes de gouvernance locale empruntent-elles le même chemin, malmènent-elles, tout autant, l'égalité de traitement ? Quelles sont, au final, leurs conséquences sur les résultats académiques des élèves ?

Dans une première partie, après avoir constaté les formes multiples que peut emprunter la décentralisation, nous dresserons un état des lieux des politiques menées durant les deux dernières décennies à partir de la construction d'une base de données propre. Dans un deuxième temps, nous mettrons en correspondance les théories de la décentralisation avec les résultats des études empiriques menées sur l'efficacité et l'équité de ces réformes. Enfin, dans un troisième temps, à partir des données de PISA, nous présenterons une analyse empirique des conséquences, sur les acquis des élèves, de cette première forme de différenciation des éducations nationales.

I. LES REFORMES DE DECENTRALISATION DANS LES PAYS DE PISA : UN ETAT DES LIEUX DE L'ORGANISATION DES POUVOIRS EN EDUCATION

A. La décentralisation : des politiques multi-formes

Si la décentralisation apparaît comme un des principaux instruments de politique éducative des deux dernières décennies, c'est parce que le terme englobe, en fait, une multitude de réformes. Elles ont toutes pour objectif d'alléger les prérogatives de l'Etat central dans la gestion des systèmes éducatifs, en les transférant vers des acteurs locaux.

La littérature distingue en général trois formes de décentralisation (Rondinelli, Nellis et Cheema, 1984) qui diffèrent principalement par le degré d'autonomie des unités sub-nationales par rapport au gouvernement central :

a) la « déconcentration » dans laquelle le transfert des compétences se fait au profit d'unités locales qui restent sous l'autorité du gouvernement central (les académies en France, par exemple) ;

b) la « délégation », c'est-à-dire le transfert de responsabilités à des unités sub-nationales ou des unités publiques, qui n'appartiennent pas au ministère de l'Education mais dont les pouvoirs sont clairement encadrés par l'autorité centrale (par exemple, les municipalités danoises interviennent en matière d'éducation (financement, pédagogie...) dans un cadre défini par l'Etat central) ;

c) la « dévolution », par laquelle le transfert des responsabilités se fait en faveur d'unités sub-nationales publiques, indépendantes du ministère de l'éducation et bénéficiant d'une large autonomie de décision, accordée souvent de façon pérenne. En Espagne, par exemple, de par la Constitution, les provinces autonomes sont les autorités en charge de l'éducation.

Donc, de façon synthétique, par décentralisation, nous entendrons ici, le transfert de responsabilités, en matière de planification, management, financement et allocation des ressources éducatives, du gouvernement central vers des unités locales sub-nationales publiques. Ces unités peuvent soit être directement placées sous l'autorité du gouvernement, soit disposer d'une autonomie partielle ou totale. Nous couvrons donc ici aussi bien la décentralisation politique et territoriale, la déconcentration technique que l'autonomie scolaire.

La gouvernance locale présente donc des visages multiples : on ne peut pas parler de décentralisation au singulier mais bien de modèles de décentralisation au pluriel. Les acteurs sont d'essence diverses : professionnels de l'éducation ou politiques. Ils sont multiples (centraux, régionaux, locaux...). Leurs interactions sont de nature diverses : relations hiérarchiques, partenariat sur un pied d'égalité entre deux niveaux de pouvoirs, complémentarité des actions indépendantes sur une même compétence...

B. La constitution d'une base de données sur la répartition des compétences en éducation

Pour analyser, dans les pays de PISA, cette décentralisation multiforme, nous avons créé une base de données.

Face à la complexité du phénomène, la philosophie suivante a présidé à sa réalisation. Il s'est agi, à la fois, d'appréhender à travers des indicateurs détaillés la réalité multiple de la répartition des compétences en éducation et d'enfermer cette réalité dans des outils statistiques efficaces dans le cadre d'une analyse quantitative future. Refléter le complexe, tout en simplifiant la réalité.

Pour cela, les systèmes éducatifs ont été analysés de trois points de vue.

1. Une typologie générale sur la répartition des compétences en éducation

Il a été mené, tout d'abord, une analyse globale des systèmes à travers une typologie forcément schématique. Les pays ont ainsi été regroupés en 5 familles :

- les « *Etats centralisés* » dominés par un gouvernement central fort qui définit les règles du système, le contrôle et le gère (le plus souvent cependant en partenariat avec des collectivités locales pour cette dernière fonction) ;
- seconde famille de pays, variante des Etats centralisés, les « *Etats centralisés à certification locale* » : les rênes du pouvoir restent, pour l'ensemble des compétences, entre les mains du gouvernement central mais l'évaluation du système est déléguée aux établissements scolaires ;
- le « *système de la collaboration* » : issue d'Etats autrefois centralisés, cette troisième famille pratique un partenariat inégal entre un Etat central prépondérant et des acteurs locaux - autorités locales et établissements – qui se voient octroyer des marges de manœuvre limitées ;
- Egalement dérivée des structures centralisées, la quatrième famille des « *systèmes décentralisateurs-volontaristes* » a adopté des réformes de décentralisation qui tournent radicalement le dos aux organisations anciennes. Les délégations de pouvoirs, principalement aux écoles, ont été massives dans de nombreux domaines : conception des programmes scolaires, gestion financière, administration du personnel... ;
- Enfin, cinquième et dernière famille, les « *Etats fédéraux* ». Les autorités infra-étatiques - les Länders, provinces et autres cantons - sont en charge de la totalité du fonctionnement du système éducatif, depuis sa conception jusqu'à son évaluation en passant par sa gestion.

En dressant cette première typologie de l'organisation des pouvoirs au sein des systèmes éducatifs, il s'agissait de répondre à des questions très générales : les systèmes centralisés tels que la Corée, le Japon, le Luxembourg ou la France sont-ils plus ou moins efficaces et équitables que les systèmes fédéraux, comme la Suisse, l'Australie ou l'Allemagne ? Les évolutions récentes de nombreux pays fédéraux vers une régulation nationale, comme en l'Australie ou au Brésil, ont-elles accru les compétences de leurs élèves ? Les réformes décentralisatrices qui accordent de nouvelles attributions aux établissements (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande...) ou aux collectivités locales (Espagne, Belgique...) se sont-elles traduites par une amélioration des résultats scolaires dans ces pays ?...

Ces grandes familles de systèmes éducatifs étant par essence schématiques, il a paru intéressant d'affiner l'analyse et d'étudier plus en détail les systèmes éducatifs d'un second point de vue : un point de vue fonctionnel.

2. L'analyse de l'organisation des pouvoirs au sein des trois principales fonctions des systèmes : la conception, la gestion et le contrôle

Pour chaque système éducatif, nous avons ainsi défini les acteurs qui a) le conçoivent, b) le gèrent et c) l'évaluent et le sanctionnent.

Dans le premier cas, il s'est agi d'identifier quel(s) niveau(x) de pouvoir - Etat, collectivités locales ou établissements - étaient responsables de la conception générale du système éducatif, c'est-à-dire de la définition de l'ensemble des règles qui fondent son fonctionnement. Ces régulations concernent la structure du système (niveaux scolaires, types d'enseignement, nombre d'années de scolarité obligatoire...), la définition des contenus pédagogiques enseignés, les mécanismes de gestion du personnel (principes organisant le recrutement, la détermination des salaires...), la régulation du financement des écoles, la conception des évaluations et des certifications des élèves...

Dans le deuxième cas, il s'est agi de préciser la répartition des pouvoirs en ce qui concerne la gestion opérationnelle du système éducatif. Qui assure la gestion du personnel (recrutement, rémunération), la gestion financière des écoles (management du budget, contrats...), l'organisation des activités pédagogiques (constitution des classes, mise en place de systèmes d'évaluation continue, administration des évaluations et des examens menant aux certifications...)?

Enfin, dans le troisième cas, nous nous sommes interrogés sur les intervenants responsables à la fois a) de la surveillance de l'adéquation entre les règles de conception et la gestion du système, b) du contrôle de la qualité du système (évaluations des élèves, inspection des enseignants...) et c) de l'imposition des sanctions en cas de défaillances. Certains pays n'ont développé que des versions très embryonnaires de cette fonction de contrôle.

Pour chacune de ces trois fonctions, des niveaux de pouvoirs précis ont été identifiés ainsi que les modalités de leur collaboration. Les années 90 ont vu, en effet, se développer des mécanismes de co-décision ou des participations hiérarchisées de plusieurs niveaux de pouvoirs sur des mêmes compétences.

3. Une étude des systèmes éducatifs à travers des compétences fines

Au-delà de ces deux premières visions de la répartition des pouvoirs - l'une globale, l'autre plus fonctionnelle - les organisations éducatives ont été analysées, également, dans le détail en fonction de compétences précises et concrètes. Objectif : appréhender les structures de décision de façon très pragmatique. On a ainsi cherché à savoir quelles étaient les répartitions

de pouvoirs en ce qui concerne, par exemple, la définition des programmes scolaires, l'évaluation et la certification des élèves, le recrutement des enseignants, la définition des budgets....

L'ensemble de ces attributions ont été classées en trois familles :

- a) les activités pédagogiques qui incluent la conception des programmes scolaires, l'évaluation des élèves et le choix des manuels ;
- b) la gestion du personnel enseignant (décisions sur les recrutements, les salaires et les conditions de service) ;
- et c) le financement et la gestion budgétaire (sources de financement, définition, allocation et management des budgets).

Cette base de données sur les compétences a pour objectifs de répondre, par exemple, aux interrogations suivantes : pour être efficace ou équitable, un système scolaire doit-il concevoir ses programmes de façon centralisée ou, au contraire, déléguer aux écoles une partie de la définition des contenus à enseigner ? Les systèmes qui transfèrent aux autorités locales ou aux établissements le soin de recruter sont-ils plus performants et/ou plus inégalitaires que ceux qui sont restés centralisés ?....

Pour chacune des compétences, deux types d'indicateurs ont été créés.

Tout d'abord, chaque attribution a été étudiée à travers des variables simplifiées dichotomiques qui opposent des organisations de pouvoirs à tendance centralisatrice à des modes de fonctionnement incorporant une dose de décentralisation. Ainsi, par exemple, nous nous sommes demandés, pour chaque pays, si la conception des programmes scolaires répondait à des mécanismes plutôt centralisés ou plutôt décentralisés.

Dans un second temps, chacune des compétences a également été documentée de façon plus détaillée, afin de mieux appréhender la réalité, c'est-à-dire à la fois la multiplicité des acteurs et le type de relations qu'ils entretiennent (hiérarchie, co-décision, complémentarité des interventions sur des champs distincts, partenariat...).

Par exemple, dans cette seconde version, pour la conception des programmes scolaires, cinq modes de répartition des pouvoirs ont été détaillés :

- 1) la « *conception centralisée* » : l'Etat central définit, pour chaque année scolaire, les contenus et les volumes horaires de toutes les disciplines obligatoires et facultatives (France, Grèce, Japon, Corée...)
- 2) la « *conception fédérale* » : la définition des programmes appartient aux autorités locales en toute autonomie ;
- 3) la « *conception partenariale* » caractérisée par un cadre national contraignant détaillé et une faible délégation aux écoles. Les établissements peuvent par exemple, pour un quota d'heures limitées, décider de l'enseignement de sujets facultatifs ou d'activités de soutien pour les élèves. C'est le cas au Danemark, en Islande ou en Pologne ;
- 4) la « *conception déléguée* » partagée entre un Etat régulateur qui définit uniquement des règles générales de contenus à enseigner et des écoles bénéficiant d'une forte délégation. L'établissement, par exemple, décide de dispenser telle discipline obligatoire durant telle

année, avec tel volume horaire, en respectant un cadre national organisé uniquement en cycle scolaire. C'est le cas au Royaume-Uni, en Hongrie ou en Nouvelle-Zélande.

- et enfin 5) la « *conception localisée* » partagée entre un Etat régulateur qui conçoit un socle obligatoire national et des pouvoirs politiques locaux qui bénéficient de possibilités d'adaptation des contenus à enseigner (Espagne, Russie...) ¹.

Au-delà de la simple description des interactions entre les acteurs, nous avons également cherché à appréhender l'esprit dans lequel ces nouvelles organisations de pouvoirs fonctionnent. Pour cela, nous avons créé des variables qualitatives, comme celle portant sur la « philosophie de conception des programmes scolaires ».

Ainsi, concernant les contenus à enseigner, nous nous sommes, tout d'abord, demandés s'ils obéissaient à une logique unitaire, la centralisation de la conception pouvant alors être exercée au niveau national ou infra-national. Nous nous sommes aussi interrogés sur la façon dont les processus de définition des programmes laissaient une place aux acteurs locaux. D'après l'analyse des systèmes éducatifs présents dans notre base de données, nous nous sommes rendus compte que ces délégations de pouvoirs en matière de programmes suivent deux principaux schémas : 1) le gouvernement central fixe uniquement des objectifs globaux pour l'ensemble des contenus à enseigner, à charge pour les acteurs locaux de rédiger des programmes détaillés pour l'ensemble des disciplines et 2) le gouvernement central définit dans le détail un socle national de matières obligatoires, à charge pour le pouvoir local de définir le reste des contenus à enseigner.

Au final, comme nous l'avons vu précédemment, cette variable sur « la philosophie des conceptions des programmes » comprend donc trois modalités :

- 1) la « conception unitaire des programmes », par un acteur national ou fédéral : les objectifs, les contenus à enseigner, les volumes horaires et souvent les méthodes pédagogiques sont définis de façon centralisée pour l'ensemble des disciplines obligatoires et facultatives. Ces indications sont données pour chacune des années et peuvent être également synthétisées par cycle scolaire. La France est l'archétype de ce modèle ;

- 2) les « programmes à objectifs » : le gouvernement central ne présente que des objectifs globaux d'enseignement par cycle scolaire : il ne donne donc aucune précision sur le volume horaire annuel qui doit être attribué à chaque discipline, ni sur les contenus formels à enseigner ou les méthodes pédagogiques qui doivent être mises en œuvre pour atteindre les objectifs indiqués. Il revient donc aux acteurs locaux (autorités politiques ou établissements) de construire à partir de ces indications globales, les programmes scolaires détaillés que devront suivre chaque année les élèves. Jusqu'à la fin des années 1990², le Royaume-Uni était

¹ Pour les commodités de l'analyse quantitative les deux dernières familles, trop peu nombreuses, ont souvent été réunies du fait de leurs caractéristiques communes : un Etat central important et une très forte délégation à des acteurs locaux.

² A partir de l'adoption des « stratégies de lecture et de mathématiques » en 1998 dans le primaire, le Royaume-Uni a opéré une très forte centralisation de la définition de ses programmes scolaires. Cependant, nous considérons dans notre étude l'organisation antérieure puisque c'est celle qu'ont connue les élèves anglais de 15 ans testés par PISA en 2000.

emblématique de cette organisation pédagogique (cf. annexe n°2). Elle est également mise en œuvre en Finlande ou en Suède ;

- et, enfin, 3) les « programmes à contenus locaux » : les programmes des matières considérées comme obligatoires sont détaillés par le centre (objectifs, contenus, volumes horaires annuels), les autres contenus à enseigner sont laissés à la libre appréciation des acteurs locaux (établissements scolaires ou autorités politiques locales). C'est le cas en Espagne, Russie, Argentine ou en Norvège.

Pour chacune des variables de notre base de données, des nomenclatures différentes ont été définies pour mieux tenir compte de la complexité des situations tout en rendant l'outil utilisable statistiquement. Par exemple, si pour les programmes scolaires, nous avons cherché à documenter précisément l'intervention des établissements, puisqu'elle variait fortement suivant les pays, pour l'indicateur portant sur le financement du système, la participation des écoles n'a pas été analysée dans le détail. En effet, dans notre échantillon, il n'existe pas de pays dans lequel à la fois l'enseignement privé serait majoritaire numériquement et apporteur de financement propre conséquent. L'intervention des écoles dans le financement n'est donc pas importante. Conséquence, alors que nous avons détaillé cinq modes d'organisation des pouvoirs pour les programmes scolaires de façon à mettre en évidence la participation variable des établissements, la nomenclature de l'indicateur portant sur le financement n'est composée que de trois modalités qui ne font pas ressortir l'acteur « établissement » :

- 1) financement centralisé prépondérant : financement direct par l'Etat central supérieur à 70% des dépenses publiques d'éducation (60% si ce financement direct s'accompagne de subventions dédiées aux collectivités locales) ;
- 2) financement majoritairement par les autorités locales ;
- et 3) financement mixte par Etat central et autorités locales.

4. Des indicateurs du degré de décentralisation

C'est le dernier ensemble de variables créées. Pour appréhender l'ampleur des réformes de décentralisation, nous avons construit des variables permettant d'évaluer le degré de décentralisation des systèmes.

Pour cela, nous avons ordonné les pays en fonction de l'intervention croissante des pouvoirs locaux sur une échelle à huit modalités³. Mais, si ce classement a été aisé pour certaines modalités - un Etat fédéral est clairement plus décentralisé qu'un Etat centralisé -, dans

³ Classées dans un ordre de décentralisation croissante, les huit modalités sont les suivantes : 1) système éducatif totalement centralisé ; 2) système éducatif totalement centralisé avec certification locale ; 3) système éducatif centralisé avec gestion d'un niveau scolaire par le local ; 4) système éducatif caractérisé par un rôle de l'Etat central primordial et des délégations vers les écoles et les autorités locales faibles ; 5) idem avec des délégations vers le local modérées ; 6) Etats fédéraux avec existence de règles nationales contraignantes ; 7) Etats fédéraux sans existence de règles nationales contraignantes ; 8) système éducatif caractérisé par un Etat central aux attributions strictement régulatrices et la délégation de la quasi-totalité des fonctions opérationnelles vers les écoles. Cet ordre de classement des modèles d'organisations de pouvoir correspond à celui de notre première variable sur le degré de décentralisation. Les trois autres variables sont présentées en annexe.

certain cas, l'évaluation comparée du degré de décentralisation de chacune des organisations de pouvoir peut paraître arbitraire. Par exemple, est-ce qu'un système éducatif qui confie aux autorités locales toute la gestion de ses certifications est plus ou moins décentralisé qu'un Etat centralisé qui transfère toute la gestion opérationnelle d'un niveau scolaire à ses collectivités locales ? De même, est-ce qu'un pays fédéral avec des règles contraignantes (Espagne, Russie...) présente un degré de décentralisation plus ou moins élevé qu'un Etat qui a confié la quasi-totalité de son opérationnel à ses écoles (Hongrie, Nouvelle-Zélande...) ? Pour dépasser l'arbitraire de notre classement, nous avons ordonné les pays selon des classements différents dans quatre variables détaillées en annexe n°3.

Enfin, une méthode commune a conduit la réalisation de la base de données :

- nous avons, le plus possible, tenu compte de la réalité des répartitions des compétences et non strictement des réformes formelles ; pour cela, au-delà des sources internationales (IEA, OCDE...), nous avons mobilisé des monographies nationales. Quand la tâche s'est révélée impossible - certains Etats ayant connu dans les années 90 une organisation trop mouvante -, les pays de l'enquête PISA ont été retirés de l'analyse, comme la Lettonie ;
- nous avons tenu compte de la situation des systèmes éducatifs au milieu des années 90, de façon à mieux appréhender les systèmes qu'avaient réellement traversés les cohortes étudiées dans PISA. En effet, les politiques de décentralisation sont des réformes structurelles dont la mise en œuvre s'inscrit dans la durée ;
- lorsque l'enquête PISA présentait des scores infra-nationaux contrastés et que nos informations permettaient une documentation par région, nous avons présenté une répartition des compétences par territoire homogène (exemple, Belgique francophone vs flamande) ;
- à notre regret, notre analyse ne tient compte que des structures de décision sans considérer la taille des populations.

Cette base de données vient compléter la réflexion que l'OCDE a entamée au milieu des années 90 sur les structures de décision en éducation (Meuret, Prod'hom et Stocker, 1995). Parce que l'objectif de notre travail est analytique, tandis que celui de l'OCDE était initialement surtout descriptif, les indicateurs que nous avons créés sont plus synthétiques. Par exemple, comme nous l'avons vu précédemment, les nomenclatures utilisées diffèrent pour chaque variable afin de contenir le maximum d'informations, alors que l'OCDE réplique pour chaque attribution les mêmes modalités. Ainsi, pour l'administration des certifications, il est pertinent de se demander si les centres de décision sont nationaux, locaux ou relèvent de l'établissement. La même nomenclature est moins efficace pour les salaires des enseignants qui sont rarement totalement décidés par les écoles. Seconde différence avec les statistiques de l'OCDE : nous avons davantage mis l'accent sur le type d'interactions qu'entretiennent les pouvoirs en charge de la même compétence. Tout autant que les acteurs responsables d'une attribution, nous avons souhaité documenter le type de relation qu'ils entretenaient : autonomie, hiérarchie, interdépendance...

Le programme PISA propose également un ensemble d'indicateurs sur l'autonomie scolaire, documentés à partir du questionnaire rempli par les chefs d'établissement. Sont ainsi présentés, pour chaque pays, les pourcentages d'établissements secondaires⁴ qui bénéficient d'une large autonomie pour un ensemble d'attributions : détermination des contenus des cours, admission des élèves, recrutement des enseignants, gestion des budgets... Parce que nous souhaitons pratiquer une analyse globale des politiques de gouvernance et donc comparer les effets respectifs de l'autonomie scolaire et de la décentralisation politique, nous avons préféré construire une base originale. Nous souhaitons également documenter la répartition des pouvoirs tant pour le secondaire que pour le primaire.

Les données de l'OCDE et du programme PISA nous ont, par contre, été utiles comme sources d'informations pour la construction de nos propres variables.

Au total, notre base de données sur la répartition des compétences en éducation comporte une vingtaine de variables qui appréhendent les systèmes éducatifs, à la fois, à un niveau global et à un niveau plus détaillé de compétences fines. Sont ainsi couverts, attribution par attribution, les activités pédagogiques, la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire et le financement.

Sur la totalité des 43 pays évalués par l'étude PISA, nous avons choisi de documenter la répartition des pouvoirs dans 39 pays et communautés politiques⁵ qui présentaient, durant les années 90, une stabilité à la fois de leurs structures de décision et de leur contexte politique et économique général. Par la suite, quand nous mentionnerons les « pays de l'étude PISA », nous ferons référence à cette sélection.

⁴ Seuls les chefs d'établissements qui accueillent les élèves de 15 ans sont interrogés par le programme PISA

⁵ Parmi les pays de l'enquête PISA, administrée en 2000, nous avons retenu les pays et communautés politiques suivants : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique francophone, Belgique flamande, Canada, Danemark, République Tchèque, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Corée, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, Espagne, Suède, Royaume-Uni (Angleterre), Suisse, Etats-Unis, Brésil et la Fédération de Russie. Parmi les pays de l'enquête PISA-Plus, administrée en 2001, nous avons sélectionné les pays suivants : Albanie, Argentine, Bulgarie, Chili, Indonésie, Hong Kong, Pérou, Roumanie et Thaïlande. Nous avons donc éliminé la Lettonie, la Macédoine, Israël et les Pays-Bas. Les trois premiers pays n'ont pas été retenus du fait de l'instabilité de leurs structures éducatives ou de leur contexte politique en général. Les Pays-Bas ne font pas non plus partie de notre sélection du fait de la fiabilité insuffisante des résultats de l'évaluation dans ce pays, selon les organisateurs de PISA.

C. Etat des lieux de l'organisation des pouvoirs en éducation dans les pays de PISA

La constitution de cette base de données nous permet de dresser un état des lieux de l'organisation des compétences en éducation dans les pays de l'étude PISA⁶. Notre analyse portera principalement sur les systèmes éducatifs de l'OCDE, qui y sont représentés au complet. Elle fournira également, par extrapolation, des enseignements sur les pays dits « émergents ».

1. Grande typologie des modèles de répartition des compétences en éducation

Traditionnellement, la construction des systèmes scolaires a schématiquement opposé deux grands modèles de répartition des pouvoirs : le modèle centralisé, majoritaire, dont la France est l'archétype, et les systèmes fédéraux dont les grands pays anglo-saxons (USA, Australie...) sont emblématiques. Les profondes évolutions institutionnelles, qui se sont accélérées dans tous les pays de l'OCDE depuis les années 80, ont enrichi et modifié cette typologie traditionnelle.

Y a-t-il encore aujourd'hui, dans l'OCDE et dans les pays émergents, une organisation des pouvoirs dominante ?

Le modèle classique de l'Etat centralisé s'est craquelé

Longtemps dominant, aux côtés des Etats fédéraux, le système centralisé n'est plus présent que dans un cinquième des pays dans l'OCDE (même pourcentage dans l'ensemble de notre base de données).

Dans ce modèle, l'Etat centralisé, à travers le plus souvent le ministère de l'Education et une administration déconcentrée plus ou moins autonome, définit les règles de fonctionnement dans tous les domaines :

- pédagogie (programmes centralisés, examens externes nationaux, le plus souvent participation au choix des manuels) ;
- gestion des ressources humaines (certification nationale ou concours pour le recrutement des enseignants, grille de salaires centralisée, conditions de service négociées nationalement...) ;
- finances (financement du système éducatif, affectation du budget et gestion des écoles par l'Etat central ou des administrations déconcentrées gardées sous forte tutelle).

Dans ce modèle, l'Etat central est donc à la fois concepteur, opérateur et contrôleur du système éducatif.

Sous la poussée des réformes de décentralisation entreprises systématiquement dans tous les Etats centralisés de l'OCDE, ce schéma monolithique s'est craquelé. Les pays de culture centralisatrice ont commencé à déléguer partiellement certaines fonctions à des acteurs

⁶ Nous rappelons qu'il s'agit de l'organisation des pouvoirs qui prévalait à la fin des années 90. Les quelques décentralisations pratiquées depuis 2000 (Italie, Thaïlande...) viennent amplifier et non contredire les résultats présentés ici.

périphériques, comme les collectivités territoriales. Mais, pour cette famille de pays, il s'agit pour l'instant de transferts de compétences restreints, principalement opérés dans les domaines de la gestion des équipements et/ou dans le fonctionnement du primaire.

Ces timides décentralisations n'entament en rien le pouvoir décisionnaire de l'Etat central : les autorités locales se voient confier peu de compétences dans les domaines stratégiques de la pédagogie et de la gestion du personnel. Pour être schématique, elles collaborent à la marge en finançant ou en assurant la maintenance des bâtiments scolaires, elles ne rentrent pas dans les classes ni dans l'organisation pédagogique. Conséquence de l'association de ces nouveaux partenaires, le financement du système éducatif jusqu'alors très centralisé devient mixte.

Dans cette famille, la décentralisation s'accompagne également souvent de mesures de déconcentration⁷. Il semblerait que, sous la pression d'un contexte favorable à la décentralisation politique, les administrations centrales contre-attaquent en mettant en œuvre des mesures de déconcentration en leur sein. Puisqu'il faut perdre du pouvoir, autant le transférer à des entités que l'on contrôle au final. Les transferts de compétences territoriaux sont ainsi préférés aux transferts de responsabilités vers des groupes politiques extérieurs à l'institution. C'est le cas au Japon, au Portugal, en Corée ou en France.

Dernière caractéristique de ces pays : un décalage important entre la légalité, souvent favorable à la décentralisation, et la réalité des usages. Dans les pays de culture consensuelle, les propositions de l'administration centrale, légalement facultatives, sont en fait appliquées à la lettre par les acteurs. Ainsi, au Japon, les écoles suivent-elles scrupuleusement les consignes facultatives mais très détaillées du ministère en matière de programmes scolaires. Dans les pays moins consensuels, comme le Portugal ou la France, les réformes décentralisatrices peinent à devenir réalité. On observe alors des politiques de stop and go. Suivant les pouvoirs politiques en place, les outils de la décentralisation, ceux de l'autonomie scolaire en particulier, sont plus ou moins « imposés » aux acteurs locaux.

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

Variante de l'Etat centralisé, l'« Etat unitaire à certification locale » représente 7% des Etats dans l'OCDE (et jusqu'à 15% dans l'ensemble de notre base). Dans ce modèle, l'Etat central reste prépondérant dans la définition et la gestion du système mais, incongruité, il délègue aux écoles la responsabilité de la certification et du contrôle de qualité. Ce schéma atypique n'est donc pas rare, on le retrouve en Grèce, en Italie, au Pérou ou en Bulgarie. Il résulte d'une faiblesse du contrôle central qui n'a jamais institué un mécanisme de contrôle du système éducatif.

Au total, les Etats centralisés, sous leurs deux versions, représentent moins de 30% des pays de l'OCDE.

⁷ Ce phénomène se vérifie principalement pour les grands pays de cette famille (au-delà de 20 millions d'habitants).

De nombreux Etats ont réussi à mettre en œuvre des politiques décentralisatrices plus déterminées

La régression du modèle centralisé a permis l'expansion de deux familles d'Etats nouvellement décentralisés.

Certains Etats ont fait le choix d'une décentralisation réelle mais modérée

Tout d'abord, le modèle que nous avons appelé le « système de collaboration » : les pays nordiques, comme l'Islande, le Danemark, la Norvège en sont l'archétype. Il représente aujourd'hui près de 30% des Etats de l'OCDE (un quart dans l'ensemble de la base). Issu de réformes de décentralisation modérées, ce système est caractérisé par un Etat central très présent qui accepte, cependant, de laisser les pouvoirs locaux intervenir sur l'ensemble de ses compétences traditionnelles. C'est la fin de la politique de chasse gardée : les collectivités locales et les écoles se voient reconnaître des pouvoirs décisionnaires dans tous les domaines.

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

Leur marge de manœuvre est en général, également, limitée dans la gestion des ressources humaines, même si les autorités locales se voient parfois octroyer le droit de recruter le personnel. La détermination des conditions de service et des salaires restent souvent le fruit de négociations nationales. Ces négociations sont, cependant, souvent tripartites : Etat central, syndicats d'enseignants et syndicat représentant les autorités locales.

Leur pouvoir est, au contraire, beaucoup plus large dans le domaine du financement et de l'administration des écoles. Etant fortement sollicitées financièrement - dans ce schéma les collectivités locales contribuent au financement du système sur leurs propres deniers -, elles se voient attribuer le pouvoir de gestion – corollaire des obligations de financement. Les municipalités, provinces et autres régions - tous pouvoirs politiques autonomes -, se retrouvent ainsi en charge de l'administration de niveaux scolaires entiers, en général, le primaire et le secondaire général. L'enseignement technique reste souvent l'apanage de l'Etat central. Cette famille est représentée par les pays nordiques mais aussi par certains Etats de l'Est en transition, comme la Pologne ou la République Tchèque.

Certains Etat ont fait le choix de décentralisations plus ambitieuses

Plus révolutionnaire, la famille des « Etats décentralisateurs-volontaristes », avec la Hongrie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni ou le Chili, a également explosé dans les années 90. Ces systèmes représentent aujourd'hui un cinquième des pays de l'OCDE (et un cinquième de l'ensemble de notre base).

En conférant aux écoles ou aux pouvoirs politiques locaux des pouvoirs extraordinaires, en totale rupture avec les systèmes dont ils sont issus, cette cinquième famille est née de réformes de décentralisation qui s'apparentent à de mini-révolutions. Des Etats fortement centralisés ont résolument tourné le dos à leur ancienne organisation et fait nettement le choix du local.

L'Etat central n'abdique pas tout pouvoir dans l'organisation du système éducatif : mais ses compétences se limitent à la régulation et au contrôle. L'ensemble des tâches de gestion sont déléguées aux acteurs locaux, le plus souvent aux écoles qui bénéficient d'un large statut d'autonomie. Il s'agit de délégations de management au sens large. Les pouvoirs locaux, surtout les écoles, interviennent tout d'abord dans la conception des programmes : l'Etat central par la fixation d'objectifs – le plus souvent par cycle scolaire comme au Royaume Uni – pilote le système par les résultats, à charge pour les écoles de définir dans le détail les programmes scolaires qui permettront de présenter, lors de tests standardisés nationaux ou d'inspections nationales nombreuses et détaillées, des performances à la hauteur de cette liberté déléguée. Les acteurs locaux sont également en charge de la gestion des ressources humaines : les écoles recrutent, licencient et plus rarement déterminent partiellement les salaires des enseignants. Elles définissent leur budget, peuvent recueillir des fonds localement, passent des contrats de maintenance... Leur statut d'entité légale leur permet une gestion quasi-autonome.

Les Etats fédéraux confrontés à un double mouvement d'autonomie scolaire et de centralisation

Plus traditionnels, les Etats fédéraux sont, en général restés stables et représentent encore un cinquième des pays de l'OCDE.

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

Mais les années 90 ont vu ces systèmes éducatifs ancrés dans l'histoire évoluer dans deux directions a priori opposées : un mouvement de centralisation et le transfert de nouvelles compétences aux écoles.

Le mouvement de centralisation de ces systèmes, adeptes du local et des communautés, s'est traduit par deux phénomènes :

- 1) l'imposition de standards nationaux - d'abord facultatifs puis, de plus en plus, contraignants - dans les pays dominés par un Etat fédéral fort, comme les Etats-Unis, le Brésil ou l'Australie ;
- 2) des initiatives de coopération inter-provinces dans la création des programmes et la reconnaissance des diplômes, comme au Canada, en Suisse ou en Allemagne.

A l'opposé, les nombreuses expériences d'autonomies des écoles aux USA, en Australie ou au Brésil, ont laissé davantage de marge de manoeuvre aux acteurs locaux professionnels de l'éducation (par opposition aux acteurs locaux politiques). Pour autant, ces programmes sont rarement généralisés à l'ensemble du territoire des Etats fédéraux.

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

- **l'Etat centralisé traditionnel, largement remis en cause dès les années 80, a subi de profondes mutations et accouché de deux modèles décentralisés, l'un modéré, le second plus révolutionnaire ;**
- **l'Etat fédéral a connu un double phénomène de centralisation et d'autonomie scolaire, mais ce seulement à la toute fin des années 90. L'avenir des systèmes fédéraux est encore en devenir.**

Le diagramme ci-dessous montre la régression des systèmes éducatifs centralisés au sein de l'OCDE. Désormais, les organisations décentralisées (hachurées sur notre graphique⁸) sont présentes dans les deux tiers des pays riches.

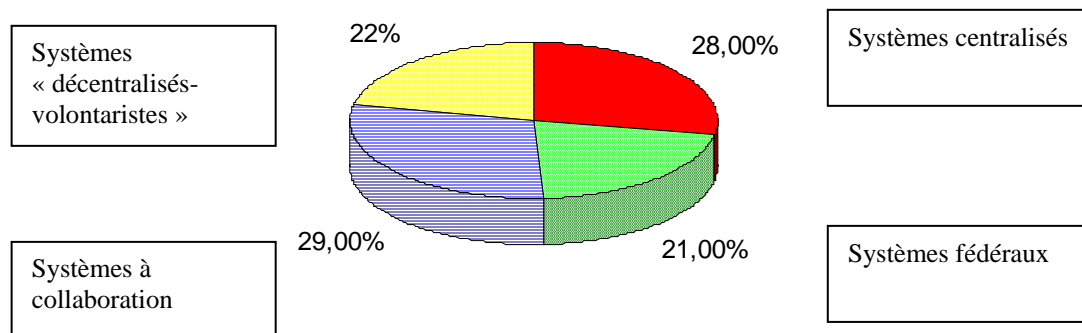


Diagramme II. 1 : Répartition des modes d'organisation des pouvoirs au sein de l'OCDE

Les réformes de décentralisation ont également touché les pays émergents qui restent cependant davantage caractérisés par le modèle centralisé et sa variante le « système unitaire à certification locale ». La moitié des pays non OCDE de notre base de données se classent dans une de ces deux familles.

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

Une analyse prenant en compte chacune des compétences des systèmes éducatifs (conception des programmes, recrutement des enseignants, administration de la certification...) nous permet d'appréhender plus finement la répartition des pouvoirs en éducation.

⁸ En cas de problème de restitution du tableau, ces modèles décentralisés sont repérés par les couleurs jaune, verte et bleue.

Cette étude permet de dépasser l'opposition manichéenne entre la famille des Etats centralisés, dans laquelle on rangerait la France, et celle des Etats décentralisés, souvent associée au monde anglo-saxon. En effet, aucune réforme décentralisatrice n'a été totale. Aucune politique de gouvernance locale n'a conduit à la décentralisation complète d'un système éducatif. Dans aucun pays, l'ensemble des compétences éducatives n'ont été déléguées aux collectivités locales ou aux écoles. Les pays qui ont mené les politiques d'autonomie scolaire les plus volontaristes (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Hongrie...) encadrent de fait très rigoureusement le fonctionnement de leurs écoles, par des objectifs scolaires nationaux, par des inspections nombreuses ou par des règles salariales nationales. Les Etats fédéraux connaissent aujourd'hui également des règles nationales, sous forme de standards éducatifs (USA, Australie...), d'échelles de salaires nationales (Allemagne) ou de reconnaissances mutuelles des diplômes (Suisse, Canada...).

Désormais, les organisations nationales se caractérisent davantage par un équilibre entre des fonctions détenues par le pouvoir central et des compétences déléguées à des unités locales. Dans les Etats fédéraux, une régulation nationale vient désormais chapeauter les initiatives locales.

Le tableau ci-dessous montre que la répartition des compétences en éducation varie fortement suivant les pays.

Tableau II. 1 : Répartition des compétences pour certaines fonctions éducatives dans l'enseignement basique obligatoire, dans une sélection de pays de l'OCDE (fin années 90)

Compétences/ Pays	France	Japon	Luxemburg	Norvège	Espagne	Mexique	Suède	UK	Nouvelle Zélande
Conception programmes	1	1	1	1	1	1	3	3	3
Certification	1	1	1	1	2	2	1	1	1
Recrutement enseignants	1	2	1	2	2	2	3	3	3
Définition conditions de service enseignants	1	1	1	2	1	1	2	1	1
Allocation budgétaire	1	2	1	2	2	2	2	3	3

Source : auteur. Les pays sont classés en fonction d'une intervention croissante des acteurs locaux (collectivités locales et/ou établissements scolaires)

Légende :

1 = Etat central (et son administration déconcentrée), 2= Collectivités locales, 3= établissements scolaires

■ Acteur agissant en toute autonomie

□ Acteur prédominant dans l'exercice de la compétence mais agissant en collaboration avec d'autres centres de pouvoirs

Durant les années 80 et 90, les compétences éducatives ont été, en effet, diversement décentralisées suivant les pays.

Il est, tout d'abord, intéressant de s'interroger sur la répartition des pouvoirs dans les principales fonctions du système : la conception, la gestion et le contrôle des systèmes éducatifs. Quel(s) niveau(x) de pouvoir, aujourd'hui, définissent, conçoivent, imposent les règles du jeu des systèmes éducatifs ? Quels acteurs pilotent chacune des grandes fonctions du système ?

La conception des systèmes éducatifs reste le plus souvent encore centralisée

Si la majorité des Etats de l'OCDE ont adopté des politiques décentralisatrices, la fonction de conception est, le plus souvent, restée l'apanage des gouvernements centraux (près de 50% des pays de l'OCDE et de l'ensemble de notre base). Quand l'Etat partage, c'est tout d'abord avec les professionnels de l'éducation (30% des pays de l'OCDE) : il associe ainsi les écoles le plus souvent à la définition des programmes et des certifications. Seuls 4% des pays de l'OCDE prévoient un partage des pouvoirs de conception entre l'Etat central et les autorités locales. Les pays dits émergents ont davantage transféré des compétences de conception vers les autorités locales (15% sur l'ensemble de la base). L'Argentine ou le Chili font, par exemple, participer leurs municipalités ou provinces aux décisions stratégiques de définition du système scolaire. Enfin, dans l'OCDE, seuls 20% des pays – principalement les Etats fédéraux – voient leur système éducatif défini par les autorités locales seules.

La gestion des systèmes éducatifs a été le plus souvent déléguée à des acteurs locaux.

Si la conception du système éducatif reste globalement centralisée, qu'en est-il de sa gestion ? Là, la donne s'inverse totalement.

L'Etat gestionnaire unique est une espèce en voie de disparition. Dans l'ensemble de notre base, seule la Roumanie voit encore ses écoles directement gérées par l'administration centrale. Partout ailleurs, c'est la collaboration ou plus encore la délégation qui prévaut.

La collaboration entre l'Etat central et les autorités locales reste la règle dans les pays fortement centralisés, qui représentent encore un quart des systèmes éducatifs de l'OCDE. Cette collaboration peut revêtir des formes différentes, plus ou moins décentralisatrices. Le gouvernement central peut tout d'abord limiter l'intervention des collectivités à la seule gestion des équipements et des activités péri-scolaires (transports, cantines, aide sociale aux élèves...), comme en Grèce, en France ou au Portugal. Plus décentralisateur, il peut confier aux collectivités locales ou à des administrations déconcentrées fortement autonomes la gestion de tout un niveau scolaire (équipement et fonctionnement) comme au Luxembourg, au Japon ou au Mexique.

Enfin, l'Etat central peut déléguer aux écoles l'ensemble de leur gestion. Son rôle se limite alors à un simple encadrement et à un contrôle des activités des établissements scolaires. Révolutionnaire au début des années 80, le modèle s'impose aujourd'hui dans un quart des pays de l'OCDE (un peu moins dans l'ensemble de notre base : 15%). En Hongrie, en

Nouvelle-Zélande, au Royaume Uni ou en Belgique flamande, les écoles sont en charge du management quotidien de leurs activités : activités pédagogiques, mais aussi recrutement des enseignants, définition de leur budget, possibilité de lever des fonds localement...

Dernier cas de figure : le système éducatif est géré par les autorités locales dans un tiers des systèmes de l'OCDE, soit parce qu'il s'agit d'un pays fédéral, soit parce que l'Etat central a transféré la gestion des écoles aux autorités locales. C'est le cas des pays d'Amérique Latine et centrale, comme le Mexique et l'Argentine qui ont entamé dans les années 80 des réformes de décentralisation au profit de leurs provinces. C'est également la règle dans de nombreux pays nordiques comme la Finlande, la Norvège ou la Suède.

L'analyse croisée des niveaux de pouvoirs en charge de la conception et la gestion nous révèle certains profils de systèmes. Lorsque la définition du système est restée entre les mains du gouvernement central, l'Etat centralisé ne délègue que partiellement la gestion : les cas de délégations totales aux établissements sont rares (6%), ceux de transferts complets aux collectivités territoriales un peu plus fréquents (20%). Dans la plupart des cas, l'Etat central concepteur est aussi gestionnaire aux côtés des collectivités locales. Le profil français est tout à fait révélateur de cette évolution.

L'Etat fédéral concepteur est également à sa façon très centralisé : même si le mouvement est aujourd'hui en marche sous forme d'expérimentations, seuls 6% des Etats fédéraux, au sein de l'OCDE, ont adopté une politique nationale d'autonomie scolaire. Phénomène des années 90, les autorités locales - infra-étatiques comme les districts américains ou les school boards canadiens - ont vu, au contraire, leurs prérogatives réduites. Au contraire, les Etats qui ont fait le choix de partager la définition du système avec les écoles, leur délèguent également en général la gestion du quotidien.

L'évaluation des systèmes éducatifs tend à se centraliser

Troisième grande fonction du système : l'évaluation des écoles et des enseignements. Si globalement l'Etat central s'est désengagé de la gestion des écoles, qu'en est-il du contrôle du système ?

Dans la moitié des cas, c'est l'Etat central qui assure directement le contrôle du système à travers plusieurs mécanismes :

- l'existence d'une inspection (France, Nouvelle Zélande, Royaume-Uni...),
- un système de certification nationale qui prend souvent la forme d'un examen externe à la fin de l'enseignement obligatoire et/ou secondaire (Finlande, Suède, France, Hong Kong),
- et des tests standardisés périodiquement administrés durant la scolarité (Suède, Royaume-Uni, Chili, Argentine).

Le contrôle du système peut, également, être exercé par les autorités locales (un quart des cas), principalement dans les Etats fédéraux, plus rarement dans les pays de tradition centralisatrice, comme en Roumanie ou en Corée qui ont délégué à des inspections locales l'organisation de certifications ou de tests de compétences.

Enfin, certains systèmes, tout de même 20% des cas, délèguent aux établissements le soin d'évaluer la qualité de leur enseignement ! C'est le cas en République Tchèque, où ce sont les chefs d'établissement qui définissent l'ensemble des matières qui seront testées dans leurs écoles ainsi que les sujets. Le contrôle des examens est aussi local, en Espagne où la certification est administrée par l'école dans le cadre de règles fixées par les communautés. C'est le cas aussi en Pologne, en Bulgarie ou au Pérou.

La certification locale tend cependant à disparaître : la Belgique flamande, qui a laissé la certification entre les mains de ses écoles, impose cependant depuis 2002 des tests de compétences sur un échantillon large d'élèves du primaire. De même, la Pologne organise, au niveau national depuis l'année dernière des évaluations de compétences en fin de primaire et de secondaire inférieur et prévoit pour 2005 la création d'un examen national de fin de secondaire supérieur, la matura. L'Italie a, également, refondu récemment son examen de fin de secondaire. **Il semble donc que s'il survit des systèmes à certification locale, la décennie 2000 sera celle d'une centralisation de l'évaluation des enseignements.**

Après avoir étudié globalement les trois grandes fonctions des systèmes éducatifs, attachons-nous à la répartition des pouvoirs en ce qui concerne des compétences plus fines, comme la conception des programmes, les recrutements, la définition des budgets...

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

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

Les Etats centralisés ont délégué aux établissements la charge de la création d'une partie des programmes par différents mécanismes : choix de contenus dits locaux, comme en Russie ou en Espagne, quotas horaires laissés à la discrétion des écoles comme en Suède ou en République Tchèque, possibilité d'aménager les horaires d'une discipline ou d'un groupe de discipline sur chacune des années d'un niveau scolaire comme en Suède, faculté d'augmenter les horaires de certaines disciplines obligatoires, comme en Espagne et même, dans les cas d'ultra-décentralisation liberté de créer son propre programme en respectant des objectifs nationaux comme en Nouvelle-Zélande ou au Royaume-Uni⁹.

⁹ Nous rappelons que le processus de conception et le cadre conceptuel des programmes anglais sont détaillés en annexe n°2. L'exemple du programme de géographie couvrant le Key Stage 3, c'est-à-dire les trois premières années du secondaire, est présenté.

Bien qu'existantes, les délégations de pouvoir aux collectivités territoriales dans le domaine pédagogique ont été plus rares, exception faite de la Belgique – les Communautés linguistiques étant désormais en charge de leurs programmes – ou de l'Espagne.

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

Au contraire, les Etats fédéraux, le plus souvent poussés par les résultats médiocres de leurs élèves aux tests d'évaluation, ont convergé vers un modèle plus centralisé en adoptant des standards éducatifs nationaux (objectifs de compétences/connaissances par grade ou cycle scolaire). Ces standards, facultatifs pour la plupart aux début des années 90, deviennent de plus en plus contraignants, comme aux USA ou au Brésil.

Le choix des manuels reste du ressort des établissements

Examinons maintenant l'attribution des pouvoirs en matière de choix des manuels. Terrain privilégié des libertés des enseignants, il est choisi traditionnellement par l'établissement dans près de 40% des cas. C'est aujourd'hui dans l'OCDE la situation majoritaire (France, Finlande, Suède, Danemark...). En effet, si la répartition des pouvoirs en matière de conception des programmes a évolué dans les années 90, celle du livre scolaire est restée plus stable. Avec des exceptions notables. Les anciens pays de l'Est ont libéralisé le marché des manuels scolaires. Certains pays émergents comme la Thaïlande, le Brésil ou le Mexique ont, au contraire, procédé à la distribution de livres gratuits pour l'enseignement basique suite à des études montrant l'impact sur les performances des élèves des matériaux pédagogiques. Le Royaume-Uni, dans le cadre de ses nouvelles politiques de soutien des apprentissages basiques - « les Numeracy and Literacy strategies » - impose désormais aux enseignants du primaire le choix des manuels.

Les systèmes niant aux enseignants le choix de leurs livres scolaires ne sont donc pas des exceptions, que cette décision soit prise par des gouvernements centraux, comme en Grèce, en République Tchèque ou en Thaïlande ou par des autorités locales, principalement dans le cas des Etats fédéraux. La centralisation du livre scolaire reste ainsi la règle dans un quart des pays de l'OCDE.

Des pays, plus nombreux, connaissent une procédure de co-décision (un tiers des pays de l'OCDE). Si les établissements scolaires exercent un choix final sur les manuels, les gouvernements centraux ou les provinces des Etats fédéraux encadrent strictement ce choix par des mécanismes divers :

- intervention en amont de la publication des manuels au Portugal ou au Japon (le gouvernement central nippon approuve les projets éditoriaux et les drafts des manuels des éditeurs),
- et intervention en aval avec la réalisation d'une liste de manuels autorisés par l'Etat central ou par les provinces, comme dans les ex-pays de l'Est (Hongrie, Pologne, Russie) mais aussi comme en Espagne ou en Allemagne.

L'évaluation des élèves tend à se centraliser

Les formules d'évaluation des systèmes éducatifs se sont fortement multipliées durant les années 90. C'est, en effet, la décennie du contrôle de qualité de l'enseignement tant dans les pays développés qu'émergents. Aux mots d'ordre sur la démocratisation des années 60 à 80 a succédé la volonté de faire progresser la qualité des enseignements. Le contrôle des acquis des élèves se révèle également d'autant plus important que les organisations scolaires se sont progressivement décentralisées.

Résultat, si les pays qui connaissaient déjà un système de certification nationale fort ont peu évolué (France, Danemark, Finlande...), ceux qui avaient laissé aux établissements la responsabilité de la délivrance des diplômes scolaires ou qui présentaient un système de certification nationale fortement contesté ont évolué dans trois directions :

- a) la rénovation des examens nationaux, comme en Roumanie ou en Italie,
- b) l'administration de tests de compétences standardisés nationaux ou infra-étatiques dans les pays anglo-saxons fédéraux (USA, Canada ou Australie)
- et enfin, c) dans les pays les plus réfractaires à l'homogénéisation du contrôle scolaire, des systèmes d'harmonisation et d'équivalence des diplômes, comme en Allemagne ou en Suisse.

Conséquence, tant dans l'OCDE que dans l'ensemble de notre base, la conception et l'administration de l'évaluation des acquisitions est désormais majoritairement entre les mains des autorités centrales (près de 60% des pays). Les autorités locales, principalement dans les pays fédéraux qui n'ont pas adopté de tests de compétences nationaux, sont en charge de la certification dans 15% des cas, tandis que les écoles évaluent la qualité de leur enseignement dans 30% des cas.

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

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, la situation est plus contrastée. Les grandes réformes de décentralisation des années 80 et 90 ont conduit à une gestion délocalisée du recrutement des enseignants dans de nombreux pays. L'Etat central n'est plus l'employeur des enseignants que dans moins d'un quart des Etats de l'OCDE (25% dans l'ensemble de notre base). La France, la Grèce ou le Luxembourg sont restés fidèle à cette organisation.

Aujourd'hui, le recrutement est d'abord l'affaire des autorités politiques locales : elles effectuent le recrutement dans 43% des cas. Ce schéma se retrouve tant dans les pays fédéraux que dans les Etats de tradition centralisatrice, comme le Danemark, l'Argentine, le Japon ou la Finlande. Pour autant, ce recrutement est le plus souvent encadré par des règles contraignantes imposées par l'Etat central. Ainsi, au Chili, les municipalités choisissent les candidats parmi les lauréats aux concours organisés par le ministère. En Autriche, les provinces choisissent les enseignants, mais un droit de regard sur les nominations est laissé à l'administration déconcentrée. Dans la plupart des pays, la fonction d'enseignant est, de toute façon, conditionnée à l'obtention d'un niveau d'enseignement minimum, qu'il soit respecté

dans les pays OCDE ou pas dans certains pays émergents (50% d'enseignants qualifiés au Pérou, 5% au primaire en Indonésie).

Second acteur important du recrutement des enseignants : les écoles. Dans plus d'un tiers des pays, ce sont elles qui choisissent les enseignants. C'est le cas en Hongrie, Suède, République Tchèque ou encore en Nouvelle-Zélande.

La marge de manœuvre de l'école peut être fortement encadrée, comme en Irlande. Certes l'établissement scolaire y est le recruteur et l'employeur des enseignants mais c'est le Ministère, à partir des financements qu'il distribue, qui détermine le staffing des écoles et autorise la titularisation des enseignants du primaire après inspection. A l'autre extrême, les écoles peuvent être relativement libres dans leur choix, comme dans les deux communautés linguistiques belges où héritage historique et prépondérance du privé expliquent cette situation. La puissante grève de 1991, dans la communauté francophone, a cependant permis aux enseignants d'obtenir que leurs conditions de service soient désormais fixées par une convention collective sectorielle et non plus seulement soumises aux décisions des réseaux et des établissements scolaires.

Les salaires et conditions de service des enseignants : le dossier sensible de la décentralisation

Si le recrutement a parfois été transféré aux collectivités locales et aux établissements scolaires, les grandes réformes n'ont quasiment dans aucun pays réussi à décentraliser les décisions qui touchent aux salaires et aux conditions de service des enseignants.

Dans 60% des pays de l'OCDE, les salaires se décident nationalement, soit à travers les grilles unifiées de la fonction publique, comme au Japon, en Corée ou en France, soit à partir de négociations qui ont lieu au niveau national. Ainsi, au Danemark, tous les deux ans, se tiennent des négociations entre le syndicat des collectivités locales (employeur des enseignants) et le syndicat enseignant pour définir les règles encadrant nationalement leurs conditions de travail. De même, au Mexique, si dans le cadre de la décentralisation le personnel enseignant est devenu salarié des Etats, son statut a été négocié nationalement, en 1992, dans le cadre de l'accord sur la modernisation de l'éducation basique (accord tripartite entre l'Etat fédéral, les Etats et le syndicat unique représentant les "travailleurs de l'éducation"). Cet accord a donné lieu à une très forte revalorisation des salaires dans le cadre d'une politique de rénovation de la fonction d'enseignant.

Le Mexique n'est pas une exception. Dans de nombreux pays émergents, le Brésil par exemple, loin d'être déléguée au local, la détermination des salaires tend de plus en plus à être centralisée, de façon à améliorer le recrutement enseignant et donc la qualité de l'enseignement.

Enfin, dans les rares cas où les conditions de service avaient été transférées aux autorités locales (le Chili par exemple) ou aux établissements (la Nouvelle-Zélande), ces réformes n'ont pas survécu aux changements de gouvernement. Décidée sous le gouvernement Pinochet, la gestion locale du personnel enseignants a été ramenée au niveau national lors du

changement démocratique. De même, en Nouvelle-Zélande, alors qu'au début des années 90, les écoles s'étaient vu transférer une subvention globale permettant, entre autres, de rémunérer les enseignants, ce système du « bulk funding » a été récemment remis en cause. La détermination et la charge des salaires incombent désormais de nouveau à l'Etat central.

Résultat, exception faite des Etats fédéraux, les pouvoirs locaux, sauf en Finlande, en Norvège ou en Suède (avec cependant un revenu minimum national), sont rarement décisionnaires en ce qui concerne les salaires. Les établissements scolaires encore moins : aucun pays de l'OCDE ne laisse ses écoles seules décisionnaires des rémunérations des enseignants.

Ceci ne signifie pas qu'elles n'y participent pas. Dans 40% des pays de l'OCDE et dans un quart de l'ensemble de notre échantillon, les établissements interviennent dans la rémunération des enseignants. Ainsi, au Portugal, le plan de revalorisation de la profession d'enseignant prévoit, en autres, des incitations financières qui sont fonction de la formation continue et des résultats scolaires évalués par l'école¹⁰. De même, au Chili, depuis 1996, les salaires sont en partie indexés sur les résultats des établissements aux évaluations nationales : des bonus sont attribués aux enseignants des écoles se plaçant dans le premier quartile.

Les anciens pays de l'Est pratiquent également des incitations salariales, incitations parfois controversées. Ainsi, en Albanie, si l'ensemble des conditions de service des enseignants font l'objet d'une négociation annuelle nationale entre le Ministère et le syndicat enseignant, le chef d'établissement peut apporter des bonus s'élevant à 5% de la masse salariale de son école. Les incitations financières sont plus élevées mais aussi plus controversées en Roumanie. Tant l'inspection locale, les « judets », que le conseil des enseignants de chaque établissement participent à la détermination des salaires¹¹.

L'association des collectivités locales au financement des systèmes éducatifs devient la règle

Si les autorités locales interviennent très peu dans la fixation d'un des postes essentiels du budget des écoles - à savoir les salaires -, leur participation au financement global du système éducatif est en plein essor.

Là encore, le modèle traditionnel de l'Etat central *financeur exclusif* du système éducatif n'existe plus, dans les pays de l'OCDE. Partout, même modérément, les collectivités locales sont mises à contribution. L'Etat *financeur principal* – il apporte au moins 70% du total des dépenses d'éducation nationale - n'est plus présent que dans 40% des pays de l'OCDE (un peu plus sur l'ensemble des pays de notre base).

Près d'un tiers des pays prévoient une collaboration financière entre le budget national et les ressources locales. La participation des collectivités locales au financement peut revêtir plusieurs formes. Les collectivités locales peuvent, tout d'abord, décider de lever des fonds

¹⁰ C'est le directeur de l'école qui est en charge de l'évaluation des enseignants de son établissement.

¹¹ L'inspection locale, les « judets », peut apporter un complément salarial qui prend la forme d'un bonus de 15% de la masse salariale distribué à 4% du personnel. Le conseil des enseignants de chaque établissement distribue également des bonus représentant jusqu'à 10% du fonds salarial de l'unité scolaire.

locaux. Par exemple, au Japon, les préfectures et les municipalités, en charge du primaire et du secondaire, investissent un quart de leur budget propre dans le financement de leurs écoles, aux côtés du budget national. Les collectivités locales peuvent, également, gérer des subventions de l'Etat central dont l'usage est de moins en moins régulé. Ainsi, les municipalités suédoises reçoivent une dotation globale couvrant l'ensemble des services publics et décident de l'affectation d'une partie à l'éducation.

Dernier cas : ce sont les autorités locales qui assurent seules le financement du système, dans un tiers des cas pour les pays de l'OCDE. Il s'agit principalement d'Etats fédéraux. Là encore, la situation a largement évolué depuis les années 90. Aux côtés des autorités locales, qui restent les grands pourvoyeurs des systèmes éducatifs, les gouvernements fédéraux interviennent de plus en plus dans le financement. Hier, à travers l'enseignement supérieur et technique, souvent développé nationalement, ils initient aujourd'hui, de plus en plus, des programmes spéciaux visant à améliorer la qualité de l'enseignement obligatoire.

Depuis 1997, le gouvernement fédéral australien a ainsi financé, en concertation avec ses Etats, le National Literacy and Numeracy Plan qui prévoit entre autres une évaluation des élèves par leurs enseignants dès la première année et des interventions rapides pour les enfants en difficulté grâce aux Reading Recovery Programmes.

De même avec la législation No Child Left Behind, en 2002, l'Etat fédéral américain conditionne désormais une partie du versement de ses subventions aux résultats scolaires des établissements. Bref, on assiste par le biais de programmes spéciaux ou d'actions de péréquations de ressources, comme au Brésil, à une montée en charge des Etats fédéraux dans le financement de leur système éducatif.

La définition du budget des écoles progressivement décentralisée

L'analyse de la définition et de l'allocation des budgets aux écoles va dans le même sens. Dans l'OCDE, il n'existe plus désormais d'Etat centralisé concentrant entre ses mains la définition du budget et son attribution à chacune des écoles.

Désormais, dans près de 50% des cas (dans les pays de l'OCDE et dans notre base), l'Etat central agit en partenariat avec les collectivités locales, comme en Autriche ou en Italie. Dans près de 20% des cas, il a délégué cette fonction aux établissements comme en Nouvelle-Zélande. En effet, si le gouvernement central alloue aux écoles néo-zélandaises une subvention de fonctionnement sur la base du nombre d'élèves scolarisés, ce sont les « boards » des écoles qui définissent leurs propres budgets et peuvent choisir de lever des fonds pour compléter le financement national. Cette liberté est cependant sous haute surveillance : les écoles doivent effectuer un reporting annuel auprès du Ministère de l'Education.

Enfin, dans un tiers des cas, ce sont les autorités locales qui définissent les budgets des écoles soit dans le cas des Etats fédéraux, soit dans le cas d'Etats, historiquement centralisés, comme l'Islande, la Pologne ou l'Argentine.

Les établissements scolaires de plus en plus concernés par le management de leur budget

Enfin, en ce qui concerne le management des budgets au quotidien, là encore l'Etat centralisé a vécu. Dans aucun pays de l'OCDE, l'Etat central ne gère seul et en direct ses écoles.

Dans la moitié des cas, les établissements participent largement à cette activité (40% au sein de notre base), mais toujours sous haute surveillance. C'est le cas des pays à forte tradition privée religieuse comme en Belgique ou en Irlande. C'est aussi le cas comme nous l'avons vu précédemment des pays qui ont adopté une politique d'ultra-décentralisation comme la Nouvelle-Zélande, le Royaume Uni ou le Chili. C'est également le cas des pays qui ont opéré une transition démocratique comme l'Espagne ou la Pologne.

Enfin, dans les Etats fédéraux ou les pays de tradition centralisatrice comme le Japon, ce sont les collectivités locales ou des administrations déconcentrées qui gèrent les écoles.

Au total, on constate que les réformes de décentralisation ont affecté la majorité des pays de l'OCDE et nombre de pays émergents. Pour autant, l'analyse plus précise des compétences montre que ces politiques ont affecté très diversement les différentes fonctions des systèmes éducatifs. La conception des programmes scolaires, le financement, la définition et le management des budgets et, dans une moindre mesure, le recrutement du personnel enseignant ont fait l'objet de délégations de pouvoirs importantes. Par contre, certaines fonctions, comme la détermination des salaires et des conditions de service, sont restées entre les mains des gouvernements centraux. Certaines compétences ont même fait l'objet d'une « recentralisation » : en complément de l'évaluation continue qui est restée du ressort des enseignants, le contrôle des connaissances des élèves a aussi donné davantage lieu à des examens ou à des tests standardisés administrés nationalement.

D. Modèles de répartition des pouvoirs en éducation et caractéristiques générales des pays

Nous l'avons vu l'opposition entre système centralisé et modèle décentralisé ne reflète que très imparfaitement une réalité complexe et mouvante. Les modèles d'organisation des pouvoirs sont multiples. Nous examinerons, dans cette seconde partie de l'état des lieux, si ces grands systèmes peuvent être mis en relation avec les caractéristiques des pays. Est-ce que la décentralisation est davantage caractéristique des Etats aux populations nombreuses ? Est-ce qu'elle correspond à un stade de développement économique, de développement social ?

Nous étudierons, successivement, la relation entre les organisations de pouvoirs en éducation et les caractéristiques démographiques (taille de la population, taux d'urbanisation), économiques (niveau de richesse du pays), sociales (niveau d'éducation de la population) et budgétaires (dépenses publiques d'éducation).

Pour mener cette analyse, nous avons repris notre typologie initiale qui partage les pays en 5 grands modèles de répartition des compétences : 1) les Etats centralisés ; 2) les Etats centralisés à certification locale ; 3) les Etats pratiquant la collaboration entre le centre et les autorités locales dans le cadre d'une politique de décentralisation modérée 4) les systèmes que nous avons décrits comme « décentralisateurs-volontaristes » qui ont transféré massivement de nombreuses compétences aux pouvoirs locaux et aux établissements et 5) les Etats fédéraux.

1. Modèles de répartition des pouvoirs et importance de la population

Nous nous sommes, tout d'abord, demandés si la taille de la population du pays pouvait conditionner le choix d'un modèle d'organisation des pouvoirs, avec l'idée intuitive que des pays à la population nombreuse opteraient davantage pour des régimes décentralisés leur permettant de gérer au plus près leur système scolaire.

La réponse ne s'avère pas aussi schématique, comme le montre le diagramme suivant¹².

¹² Le diagramme suivant présente la distribution de la population des pays pour chacun des modèles d'organisation des pouvoirs en éducation. Pour chaque distribution, les deux quartiles constituent les extrémités de la boîte, alors que la médiane est indiquée par la ligne horizontale proche en général de son milieu. L'étendue de la distribution à chacune des extrémités est indiquée par deux lignes horizontales.

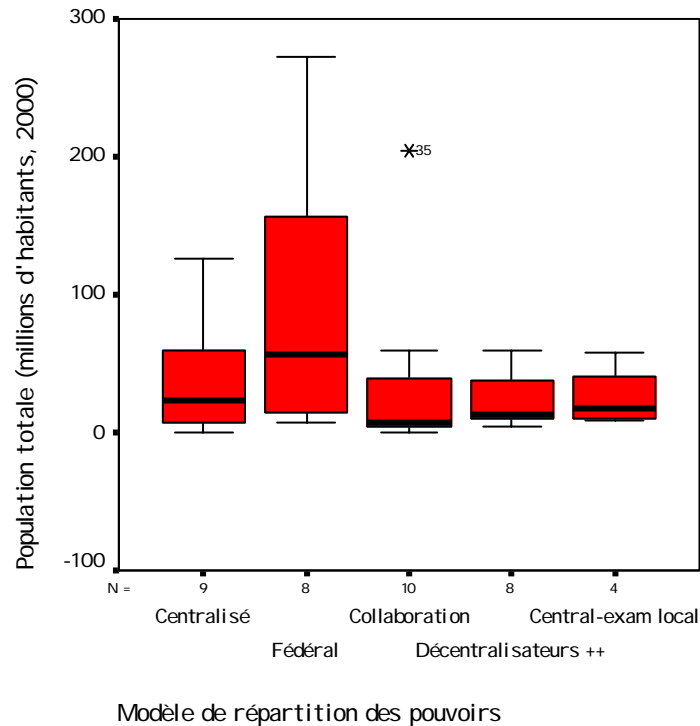


Figure II. 1 : Relations entre les modèles d'organisation des pouvoirs en éducation et la taille de la population des pays

Certes, les Etats à structure fédérale présentent des population largement plus nombreuses que les autres modèles d'organisation : la moyenne des populations des Etats fédéraux s'établit à 91 millions. Cependant, le fort écart-type (95) montre que cette famille regroupe de grands pays comme les Etats-Unis, le Canada, ou le Brésil mais aussi des Etats plus petits comme la Suisse. Les Etats centralisés ont également tendance à abriter des populations plus larges, tandis que le modèle décentralisateur-volontariste se caractérise par de plus faibles populations. Cependant, dans l'ensemble compte tenu des faibles différences et des intervalles de variation très importants dans chaque catégorie, il semble que la taille de la population n'explique que partiellement les choix des pays en matière d'organisation des pouvoirs en éducation.

2. Modèles de répartition des pouvoirs et population urbaine

Autre interrogation concernant toujours la structure démographique du pays : l'importance de la population urbaine d'un pays conditionne-t-elle son choix en matière de répartition des pouvoirs ? On avance l'hypothèse que les pays à forte population rurale font de préférence le choix de la décentralisation qui permet responsabiliser les acteurs sur tout le territoire.

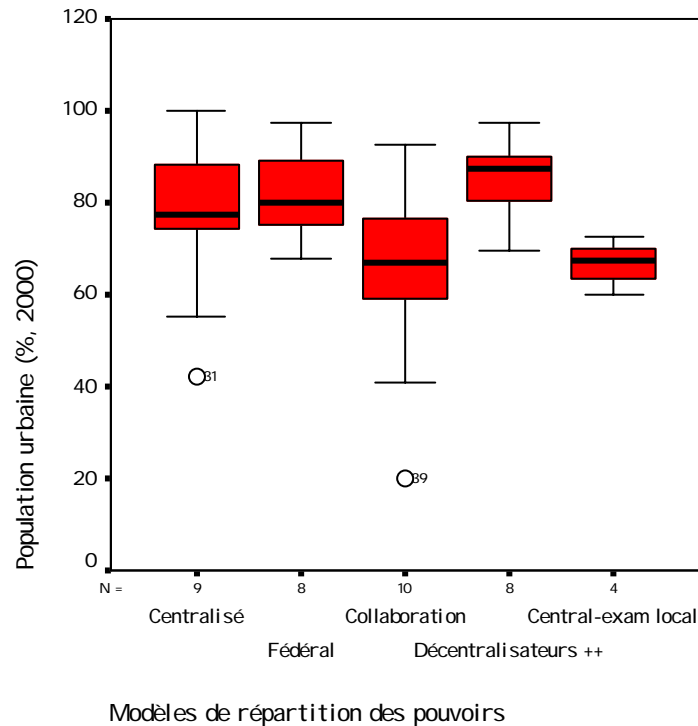


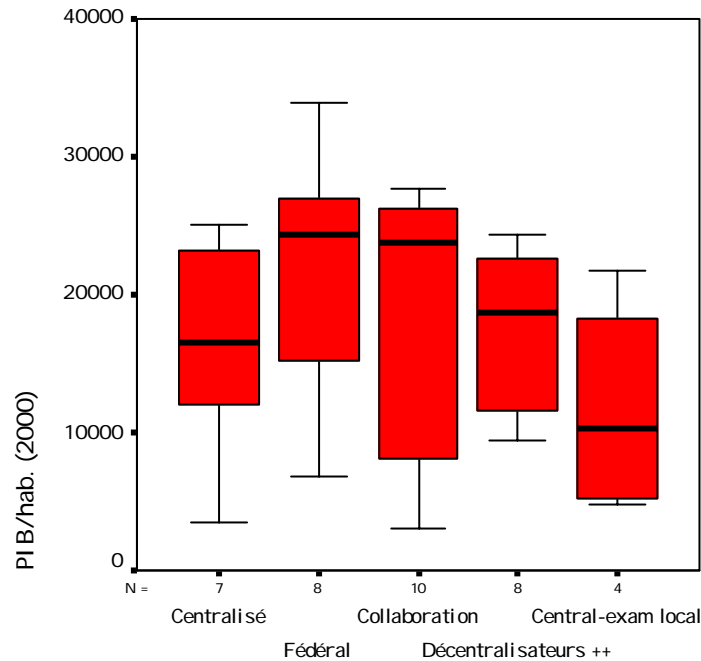
Figure II. 2: Relations entre les modèles d'organisation des pouvoirs en éducation et l'importance de la population urbaine

Là encore, la structure démographique géographique influe certainement sur les choix mais à la marge, dans le sens inverse de celui envisagé initialement. Ce sont les Etats les plus décentralisés, c'est-à-dire les Etats fédéraux et les Etats décentralisateurs-volontaristes qui présentent les taux de population urbaine les plus forts (respectivement 81% et 85% pour une moyenne sur l'ensemble de notre base de 75%).

Il ne semble pas ce que ce soit des considérations d'ordre démographique et le souci d'une répartition spatiale efficace des pouvoirs qui aient poussés les pays à entamer les nombreuses réformes de décentralisation.

3. Modèles de répartition des pouvoirs et niveau de richesse économique

Est-ce que le niveau de richesse a davantage d'impact sur ces choix d'organisation institutionnelle ? Examinons l'influence du PIB par habitant avec l'hypothèse suivante : les pays les plus riches mettent davantage en œuvre des réformes de décentralisation, perçues comme une réponse aux problèmes de la qualité de l'enseignement, les moins favorisés se focalisent davantage sur des réformes permettant d'élargir l'accès à l'éducation. L'hypothèse se révèle partiellement vérifiée.



Modèles de répartition des pouvoirs

Figure II. 3 : Relations entre les modèles d'organisation des pouvoirs en éducation et le niveau de développement économique

Ainsi, la famille des pays centralisés¹³ et, plus encore, sa variante - les « Etats centralisés à certification locale » - présentent en moyenne des PIB par habitant beaucoup plus faibles que les autres modèles¹⁴. Il semblerait donc que les modèles décentralisés soient davantage associés à des niveaux de richesse supérieurs. Mais là encore, compte tenu des fortes variations de richesse dans chacune des catégories, comme le montre le graphique ci-dessus, cette conclusion n'est à prendre que comme une grande tendance.

Analysons maintenant plus finement les relations entre la richesse économique des pays et les trois fonctions de conception, de gestion et de contrôle. Est-ce que les acteurs en charge de ces fonctions évoluent selon le niveau de développement économique des pays ?

Le diagramme présenté ci-dessous met en évidence, tout d'abord, que la décentralisation totale de la fonction de conception (« pouvoirs locaux » sur le graphique) est associée à des niveaux de développement économique élevés. Cette situation se confond avec le schéma de l'Etat fédéral (Etats-Unis, Australie, Suisse ou Allemagne).

Il montre également que lorsqu'une politique de décentralisation est mise en œuvre, le choix des acteurs locaux avec lesquels l'Etat central va partager ses fonctions de conception varie fortement selon le niveau de développement du pays.

¹³ Nous retirons de l'analyse le Luxembourg dont le PIB par habitant présente un niveau extrêmement élevé par rapport à cette famille de pays.

¹⁴ Les moyennes des PIB/habitant des « pays centralisés » et des « Etats centralisés à certification locale » s'élèvent respectivement à 17000 et 11000 dollars, contre 23000\$ pour les Etats fédéraux.

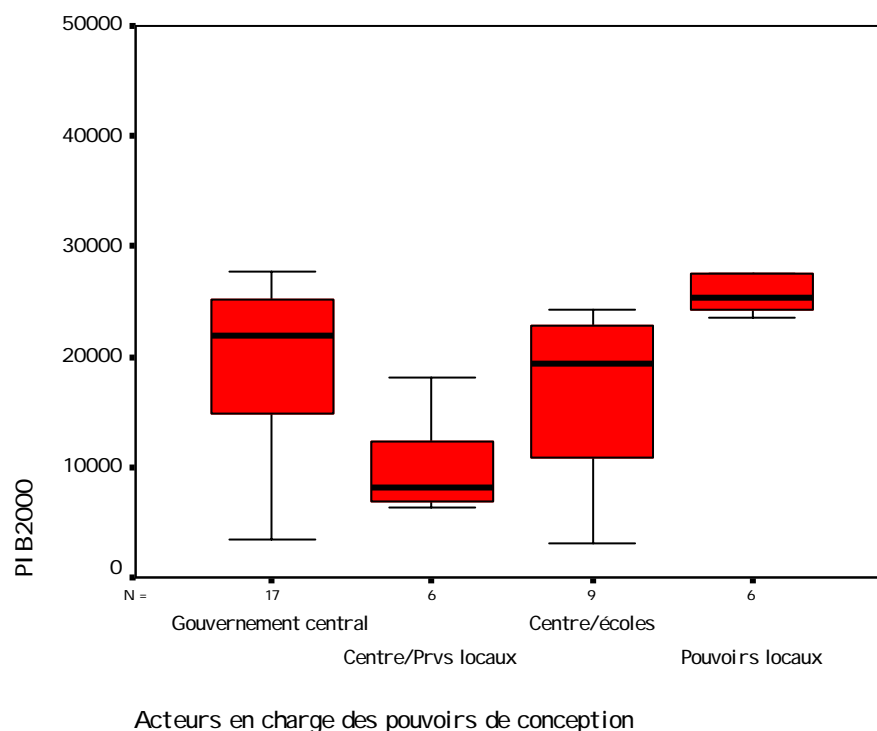


Figure II. 4 : Relations entre les acteurs en charge de la fonction de conception et le niveau de développement économique

Dans les pays émergents, le gouvernement central partagera plutôt ses compétences avec les autorités locales (« centre/prvs locaux » sur le graphique). C'est le cas par exemple en Argentine. Au contraire, les Etats les plus riches ont tendance soit à garder cette fonction centralisée, soit à la partager avec les établissements scolaires.

On observe le même phénomène en ce qui concerne les compétences de contrôle, comme le montre le schéma ci-dessous. Les Etats les plus riches concentrent la fonction d'évaluation du système entre les mains du pouvoir central, tandis que les plus défavorisés s'en remettent souvent aux acteurs locaux à travers des mécanismes d'auto-évaluation. Ainsi, la famille des pays pratiquant des certifications nationales présente un PIB/habitant moyen de 22 000 dollars tandis que les pays qui délèguent à leurs écoles le soin de contrôler les acquisitions des élèves ont un PIB moyen de 12 000 dollars par habitant.

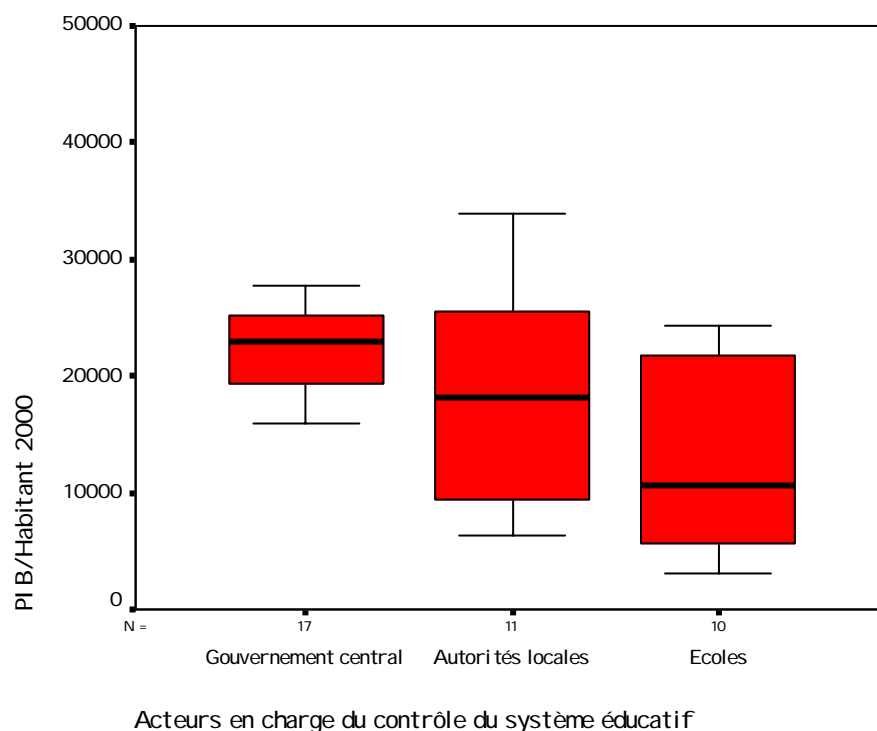


Figure II. 5 : Relations entre les acteurs en charge de la fonction de contrôle et le niveau de développement économique

Quant à la gestion du système, il semblerait que les Etats les plus riches la délèguent majoritairement aux écoles et aux collectivités territoriales, les pays les plus défavorisés étant caractérisés par une gestion centrale des écoles. Cependant, les très fortes variations de richesses au sein de chacune des catégories nous obligent à beaucoup de prudence sur ce point.

Au total, il apparaît que les choix réalisés en matière de répartition des pouvoirs sont largement dépendants du niveau de développement. La décentralisation est plutôt associée à un stade de développement économique avancé.

4. Modèles de répartition des pouvoirs et importance de la scolarisation

Est-ce que le niveau de scolarisation de la population entretient une relation avec le degré de décentralisation des systèmes éducatifs ? Pour mener cette analyse, nous mobilisons l'indicateur du PNUD sur les taux de scolarisation bruts combinés du primaire au tertiaire (2000). Nous avons utilisé cet indicateur comme proxy du développement éducatif et donc social du pays.

Les résultats vont dans le même sens que notre étude sur le PIB mais sont, cependant, plus nets. Plus les pays présentent une population scolarisée, plus leurs structures de décision ont tendance à être décentralisées, comme le montre le schéma suivant. Si, en moyenne, le taux de scolarisation combiné primaire-tertiaire ne dépasse pas 80% dans les Etats centralisés, il

s'élève à 86% dans les Etats pratiquant la « collaboration » entre le centre et les autorités locales. Il atteint 94% dans les Etats fédéraux.

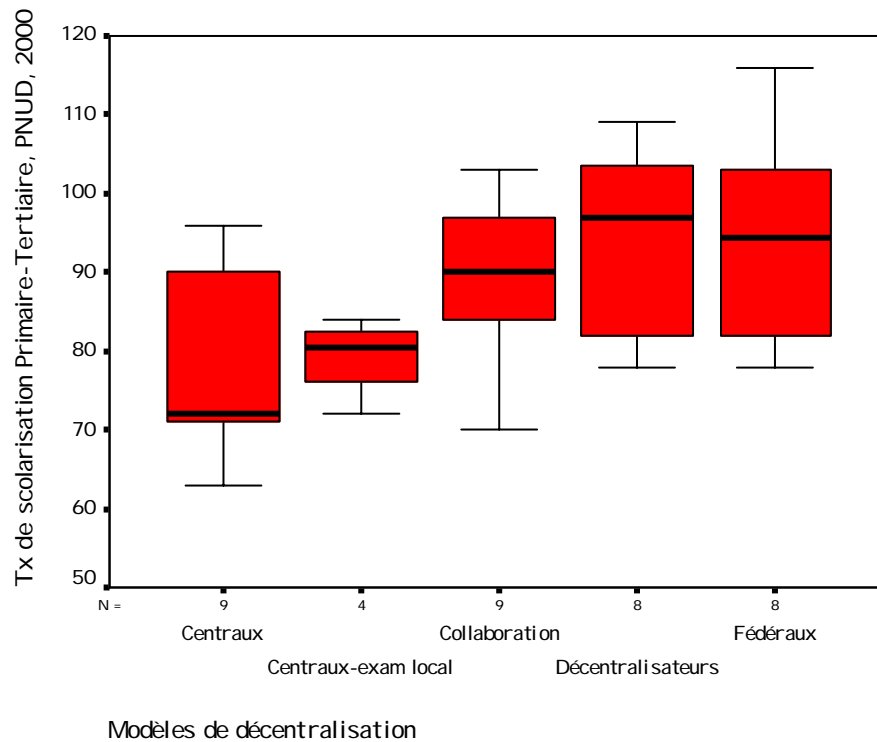


Figure II. 6 : Relations entre les modèles d'organisation des pouvoirs en éducation et l'importance de la scolarisation de la population (taux de scolarisation combinés du primaire au tertiaire)

On retrouve ce même résultat pour les fonctions de conception et de gestion du système. Plus la scolarisation de la population progresse, plus la conception et le management du système sont décentralisés. Par contre, la fonction de contrôle présente un mouvement inverse, comme le montre le schéma ci-dessous.

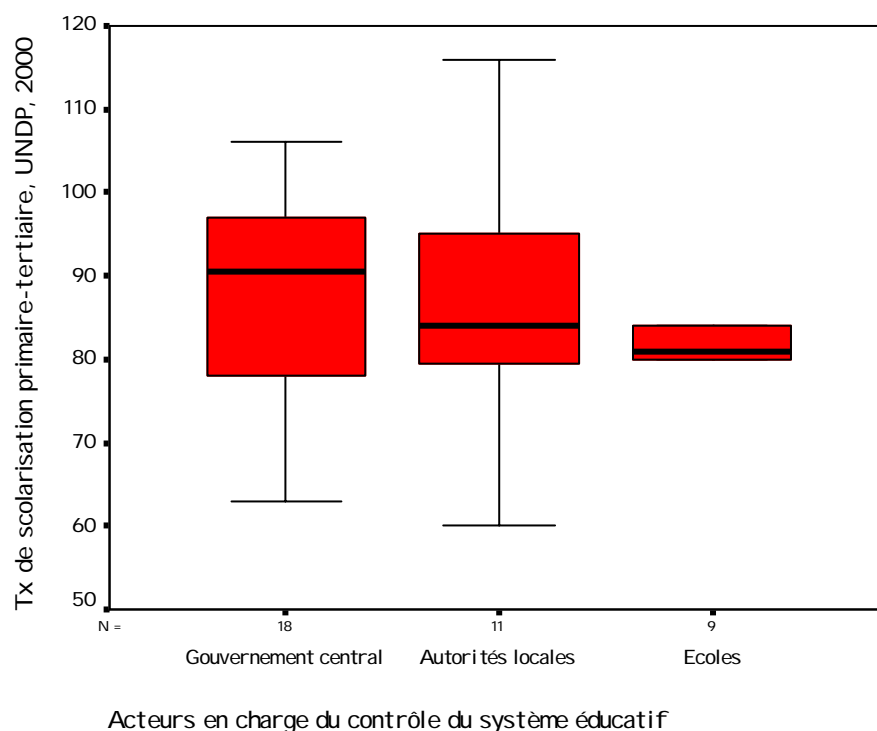


Figure II. 7 : relation entre les acteurs en charge du contrôle de la qualité du système éducatif et le niveau de scolarisation de la population (taux de scolarisation combinés primaire-tertiaire)

Plus la population est scolarisée, moins l'évaluation du système scolaire est confiée au local.

5. Modèles de répartition des pouvoirs et niveau de dépenses éducatives

Est-ce que le niveau des dépenses en éducation est en relation avec la répartition des compétences au sein des systèmes éducatifs ? On avance l'hypothèse selon laquelle les pays qui ont la possibilité de se focaliser sur la qualité de l'enseignement, au-delà de sa démocratisation, et qui entament des politiques de décentralisation dans ce sens, investissent davantage dans leur système éducatif. On peut également lire la relation dans un sens inverse et se demander si la décentralisation des systèmes éducatifs n'est pas responsable d'une progression des coûts des systèmes éducatifs.

Quel que soit le sens de l'interprétation, la réponse se révèle être positive. **Les modèles décentralisés investissent davantage dans l'éducation.** Alors que dans les Etats centralisés, les dépenses publiques d'éducation ne dépassent pas en moyenne 4,3% du PIB, elles atteignent dans les deux modèles les plus décentralisés respectivement 4,8% pour les Etats fédéraux et près de 5% du PIB dans les Etats décentralisateurs-volontaristes.

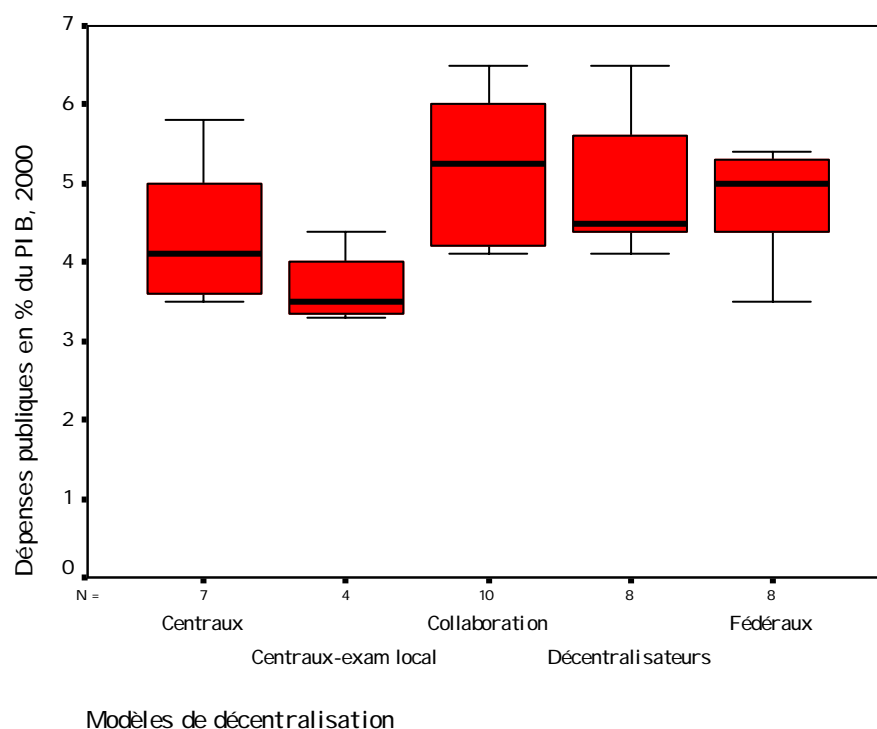


Figure II. 8 : Relations entre les modèles d'organisation des pouvoirs en éducation et les dépenses d'éducation publiques en % du PIB

On retrouve partiellement ce résultat pour l'attribution de la fonction de conception : plus le gouvernement central délègue cette fonction aux pouvoirs locaux, plus les dépenses éducatives augmentent. Dans le cas des fonctions de conception, il faut cependant apporter un bémol de taille : la famille des Etats centralisés comprend de nombreux pays qui investissent largement dans leur système éducatif, c'est-à-dire au-delà de 6% de leur PIB, comme la Corée ou certains pays nordiques (Danemark, Norvège..).

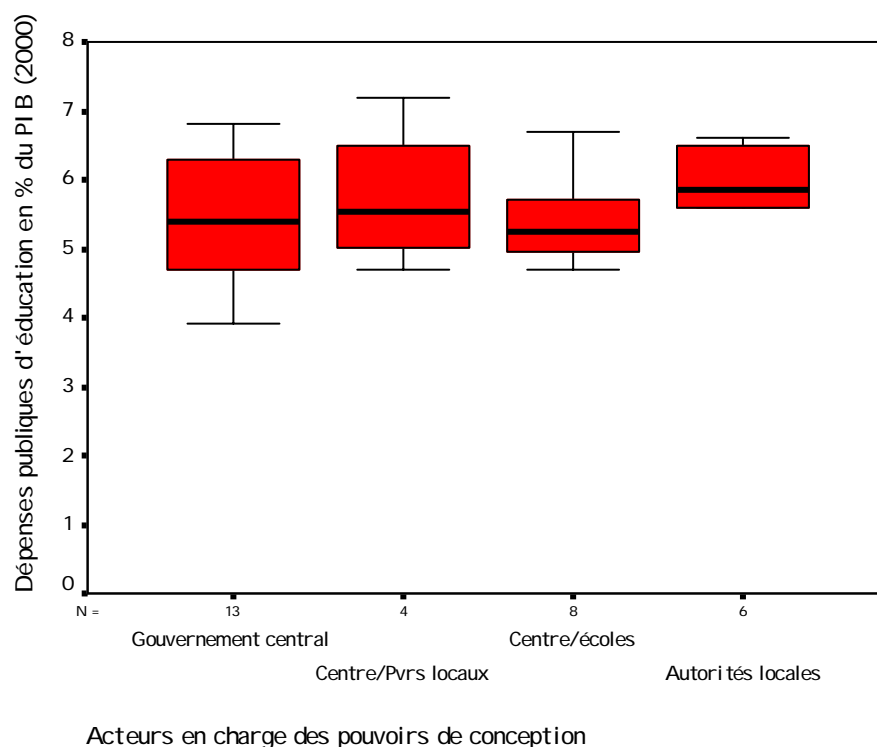


Figure II. 9: Relations entre les acteurs en charge de la fonction de conception et le niveau de dépenses publiques en éducation

Le constat de progression des dépenses publiques d'éducation avec la décentralisation se vérifie plus encore quand on étudie la fonction de gestion. Comme le montre le diagramme ci-dessous, **plus les systèmes éducatifs décentralisent leur management, plus les dépenses augmentent**. Si, en moyenne, les dépenses publiques d'éducation s'élèvent à 3,6% du PIB pour les Etats centralisés, elles atteignent 5% quand la gestion est assurée par les autorités locales (Etats fédéraux), ou par les écoles (Hongrie, Irlande ou Nouvelle Zélande...).

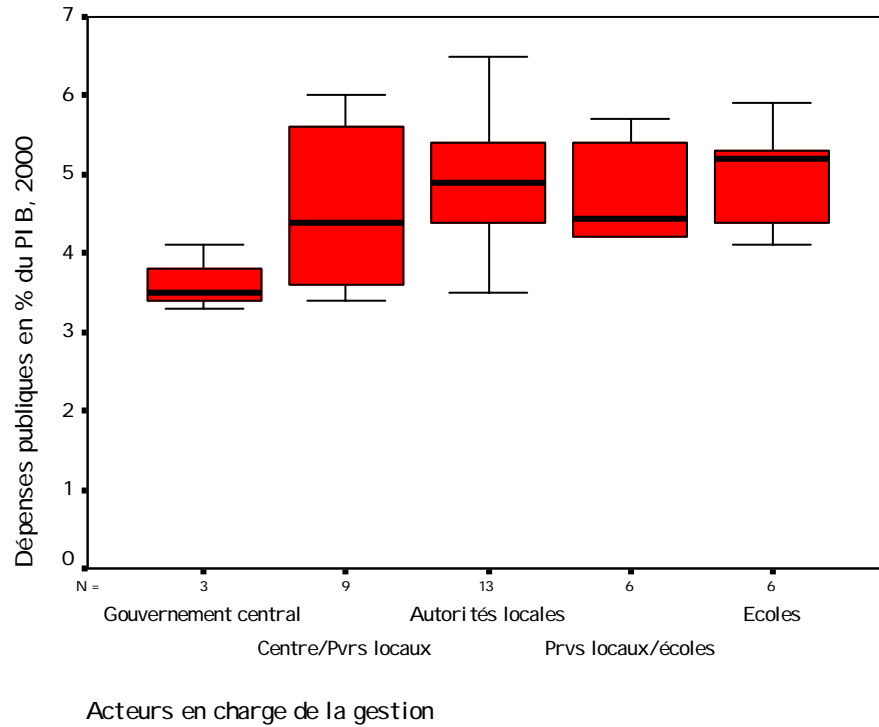


Figure II. 10 : Relations entre les acteurs en charge de la fonction de gestion et le niveau des dépenses publiques d'éducation

L'organisation de la fonction de contrôle obéit, par contre, au mouvement inverse. Plus les Etats investissent dans l'éducation, plus ils centralisent les mécanismes de contrôle de la qualité de l'enseignement, comme le montre le diagramme ci-dessous.

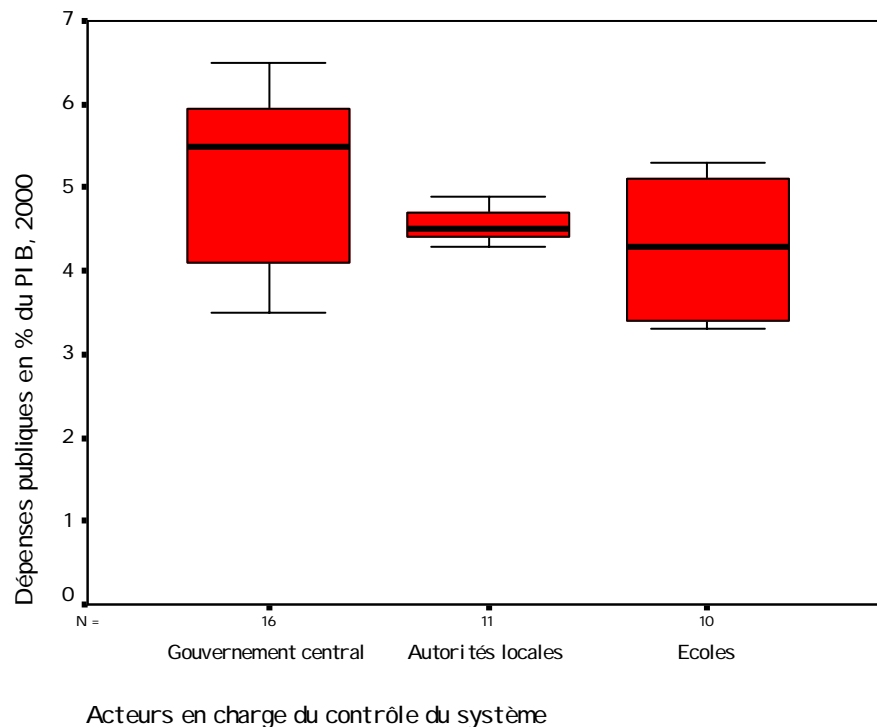


Figure II. 11 : Relations entre les acteurs en charge de la fonction de contrôle et le niveau des dépenses publiques d'éducation

Au total, on constate que les Etats décentralisés présentent un ensemble de spécificités. Dotés d'une population totale plutôt nombreuse, en général fortement urbaine, ils sont marqués par un niveau de développement économique et surtout des taux de scolarisation plus élevés que les pays centralisés. Ils se caractérisent également par des dépenses en éducation plutôt fortes. Les politiques de décentralisation ayant quasiment touché l'ensemble des pays de l'OCDE, ce « portrait-robot » comprend de nombreuses exceptions.

6. Modèles de répartition des pouvoirs et zones géographico-culturelles

Enfin, dernière caractéristique des pays : leur rattachement à une zone géographique ou à une culture dominante. On cherche ici à savoir si certains modèles de répartition des pouvoirs sont plus caractéristiques de certaines régions ou de certaines cultures.

L'analyse par zone géographique nous montre, tout d'abord, que l'Etat centralisé reste aujourd'hui surtout l'apanage de l'Union Européenne et de l'Asie. Espèce en voie de disparition sur le continent sud américain, étranger depuis toujours au continent nord américain, il n'est plus présent dans les anciens pays de l'Est depuis la vague de réformes des années 90 (à l'exception de la Roumanie). L'Est de l'Europe est aujourd'hui, en effet, davantage marqué par des modèles de collaboration qui permettent des partenariats entre les

gouvernements centraux et des autorités locales nouvellement créées, comme en Albanie ou en Bulgarie. Certains d'entre eux ont même adopté - anti-thèse de l'organisation des anciens régimes - des modèles résolument décentralisés qui laissent une large place à l'autonomie des établissements, comme la Hongrie.

Les pays scandinaves sont surtout marqués par les régimes de collaboration (Finlande, Danemark ou Norvège). Plus révolutionnaire, la Suède s'est ralliée au groupe des pays « décentralisateurs-volontaristes », tout comme le Royaume-Uni.

Cette dernière famille de création récente ne se confond pas avec une zone géographique. Elle est représentée sur tous les continents : en Europe avec les pays nouvellement entrés dans l'UE (Hongrie...), en Amérique Latine avec le Chili ou encore dans le Pacifique avec la Nouvelle Zélande... De même, les pays à structure fédérale (avec l'exception du continent nord-américain avec les Etats-Unis et le Canada) ainsi que les « Etats centralisés à certification locale » ne sont pas caractéristiques d'une zone géographique.

Au total, donc, exception faite du continent européen marqué par la cohabitation des régimes centralisés et l'avènement du modèle de collaboration dans les pays scandinaves et les anciens pays de l'Est, aucun continent ne semble se confondre avec un modèle d'organisation des pouvoirs spécifique. En particulier, aucune zone géographique n'a été épargnée par les réformes de décentralisation.

Plus que leur rattachement géographique, ce sont les cultures politiques et sociétales qui semblent marquer les choix réalisés en matière de répartition des compétences.

Ainsi, les Etats anglo-saxons sont davantage marqués par des structures décentralisées. Cette famille culturelle se partage entre les Etats fédéraux traditionnels (Etats-Unis, Canada...) et les pays fraîchement décentralisés qui ont choisi de déléguer une large part de responsabilité aux autorités locales ou aux établissements (Royaume-Uni, Nouvelle Zélande, Irlande). Ainsi, un tiers des Etats fédéraux et un quart des Etats ayant choisi ce régime « décentralisateur-volontariste » sont, dans notre base de données, de culture anglo-saxonne.

Les pays scandinaves sont davantage caractérisés par les régimes de « collaboration » qui associent dans un partenariat d'égalité d'un côté, les gouvernements centraux et, de l'autre, les autorités locales et les écoles. 40% des pays qui ont développé un « système de collaboration » sont situés dans cette zone.

L'Europe du pourtour méditerranéen est marquée par des régimes centralisés.

Enfin, l'Europe continentale se caractérise principalement par des structures décentralisées, en particulier des Etats fédéraux (de tradition comme la Suisse ou l'Allemagne ou de création plus récente comme la Belgique).

Au final, on peut opposer aujourd'hui une culture méditerranéenne ancrée dans la tradition des Etats centralisés et un monde anglo-saxon converti depuis toujours aux

structures fédérales et décentralisées. Les pays nordiques semblent adopter une position médiane avec les modèles de collaboration. Dans tous les cas, la répartition des pouvoirs en éducation, qui est souvent le fruit de réformes globales des institutions politiques, est en adéquation avec l'organisation politique générale des pays. Rares sont les dispositifs institutionnels adoptés uniquement dans le champ de l'éducation.

Si certaines zones culturelles sont davantage associées aux traditions de décentralisation, la multiplication des réformes de gouvernance locale durant les deux dernières années a touché tous les continents. Si les réformes décentralisatrices sont généralisées, sont-elles efficaces ? Conduisent-elles à une progression des acquis des élèves ? Quelles sont leurs conséquences sur le degré d'équité des systèmes éducatifs ?

II. EFFICACITE ET EQUITE DES REFORMES DECENTRALISATRICES : THEORIES ET RECHERCHES EMPIRIQUES

Dans cette seconde partie, nous présentons les théories développées sur la décentralisation et synthétisons les résultats de la recherche empirique sur le sujet.

A. Les théories de la décentralisation en éducation

Malgré la généralisation des réformes de décentralisation, il ne semble pas que ces politiques puissent trouver leur légitimité dans une argumentation théorique solide. Pour Ozler et King (1998), il n'existe pas de théories consistantes qui expliquent pourquoi et comment la gouvernance locale peut avoir des effets positifs sur les performances des élèves. Les défenseurs de la thèse locale pour l'école puisent souvent leurs arguments dans les théories générales de la décentralisation et extrapolent sur l'éducation.

1. La défense de la décentralisation

L'idée centrale des défenseurs de la décentralisation est que plus on rapproche la gestion scolaire des écoles elles-mêmes, en transférant des compétences aux pouvoirs locaux (provinces, Etats, länder ou autres municipalités), voire aux unités scolaires elles-mêmes, meilleure sera la fourniture de services éducatifs (Winkler, 1989).

Et ce pour trois quatre principales, que nous énonçons très schématiquement ici.

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

Dans cette logique, plus les délégations de pouvoirs se font auprès de l'unité scolaire, meilleurs sont les résultats. « Plus la décision est locale, plus la voix du consommateur-voteur peut se faire entendre. Cela signifie qu'elle est plus entendue au niveau de l'école qu'au niveau municipal, et de même qu'elle est plus efficace dans les structures de décisions strictement dédiées à l'éducation, comme les school districts, que dans les gouvernements politiques locaux qui sont en charge d'un large éventail de responsabilités», expliquent Winkler et Gershberg (1999).

Cet argument renoue avec la théorie économique de Niskanen (1971). En effet, d'après l'auteur de la « Théorie du Choix Public », dans les organisations administratives centralisées, l'Etat, responsable de l'embauche des agents mais éloigné de leur lieu de travail, 1) n'a pas

toujours la possibilité de pouvoir estimer leurs réelles compétences puisqu'il ne peut les observer directement, 2) bénéficie d'un niveau d'information sur la réalité de l'efficacité du travail des agents inférieur à ces derniers et 3) ne peut stimuler la motivation d'un agent défaillant, puisque l'administration se caractérise par une absence de concurrence. Ce contexte est donc favorable à un détournement de l'organisation de l'institution en faveur des intérêts privés de l'Agent. Toute réforme qui contrecarre ce mouvement et qui permet de rapprocher le décisionnaire hiérarchique (le Principal) de son Agent est donc positive. On comprend aisément que les politiques décentralisatrices et les réformes d'autonomie scolaire s'inscrivent dans le cadre des modèles Principal-Agent.

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

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

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

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

2. De multiples attaques contre la décentralisation

A ces allégations, les détracteurs de la décentralisation opposent de multiples arguments (Prud'homme, 1995).

Ils combattent, tout d'abord, les prétendues qualités de la décentralisation. Faute d'économies d'échelle et du fait de la duplication des structures et des décisions, ils doutent que la décentralisation puisse conduire à une allocation plus efficace des ressources.

De même, si la gouvernance locale peut permettre un contrôle plus vigilant des décisionnaires locaux, elle pourrait également conduire à la capture du pouvoir local par certains groupes d'intérêt dont le pouvoir est accru localement (Bardhan et Mookherjee, 1998).

De même, la multiplicité des centres de décision peut entraîner des problèmes de recrutement : toutes les régions disposeront-elles des ressources humaines compétentes pour mettre en œuvre les nouvelles politiques éducatives dont elles ont désormais la charge ?

Mais, surtout, les opposants de la décentralisation pointent du doigt les risques inhérents à la gouvernance locale.

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

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

Au total, on constate qu'il n'existe pas un consensus théorique autour des réformes de décentralisation.

B. La recherche empirique ne légitime pas à ce jour les réformes de décentralisation

Pas plus que l'argumentation théorique, le débat empirique sur la décentralisation ne semble ni clos ni apporter une justification solide aux politiques de gouvernance locale en éducation.

La décentralisation est marquée en éducation par une littérature importante mais principalement descriptive. Les études portant sur l'impact pédagogique de la gouvernance locale ou sur ses mécanismes sont rares.

Ces recherches présentent, de plus, des conclusions discordantes.

Quelques résultats ressortent, cependant, dans certains domaines.

1. L'assiduité des élèves semble renforcée par les réformes de décentralisation

Il semblerait, tout d'abord, que la gouvernance locale, surtout quand elle prend la forme de l'autonomie scolaire, puisse avoir des conséquences positives sur l'absentéisme des élèves, du fait d'une plus grande implication des parents et de l'ensemble de la communauté. Ainsi, au Brésil, la réforme d'autonomie scolaire, (élection des directeurs et des conseils d'école, gestion par les écoles des ressources financières...), initiée dans l'Etat du Minas Gerais et étendue dans d'autres Etats, s'est traduite par une réduction de l'absentéisme (Paes de Barros et Mendonça, 1998). Les mêmes résultats ont été constatés dans l'expérience d'autonomie des écoles à Chicago. D'après Pandey (2000), les Etats indiens ayant mis en œuvre, depuis 1994, le District Primary Education Program (DPEP), qui associe étroitement les communautés au développement scolaire, ont également connu une rapide expansion de la scolarisation, en particulier de celle des filles.

2. La décentralisation serait associée à une réduction de l'absentéisme chez les enseignants

De la même façon, le contrôle exercé sur les enseignants semble avoir eu dans certaines expériences des effets positifs sur leur absentéisme. En Inde, d'après Pandey (2000), l'assiduité des enseignants a fortement progressé depuis que les Comités Villageois d'Education en sont responsables. King et Ozler (1998) rapportent qu'au Nicaragua les écoles qui bénéficient d'un statut d'autonomie et d'une plus grande participation des parents, connaissent également un taux d'absentéisme enseignant moins important. De même, au Salvador, les écoles autonomes EDUCO, qui sélectionnent elles-mêmes leurs propres enseignants, connaissent moins d'absences.

Si, dans les économies pauvres ou émergentes, la décentralisation peut avoir des conséquences bénéfiques sur l'assiduité des élèves et des enseignants, son association positive avec les résultats scolaires n'est pas à ce jour légitimée par la recherche.

3. L'association entre décentralisation et performances académiques reste encore à démontrer

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

Deux des évaluations les plus rigoureuses ont été menées dans des grandes villes américaines ayant mis en œuvre des politiques ambitieuses d'autonomie scolaire : Chicago et Memphis.

Chicago a adopté successivement, à partir de la fin des années 80, deux réformes décentralisatrices. Si la première politique, axée sur une évolution des structures scolaires, n'a pas abouti aux résultats escomptés, la réforme de 1995, évaluée par un consortium universitaire dirigé par l'université de Chicago, a vu les résultats des élèves évoluer significativement (Bryk, Thum, Easton, et Luppescu, 1998, voir encadré). Les résultats aux tests locaux se sont améliorés : en 1999, 36% des élèves de primaire atteignaient en lecture au moins le standard moyen contre 26% en 1995. Le taux de diplômés du secondaire supérieur a également progressé en 1999 pour atteindre 65%, ce qui reste tout de même largement inférieur à la moyenne de l'Illinois (82% pour la même année).

L'autonomie scolaire à Chicago : deux réformes successives

Avec près de 600 écoles et quelque 450 000 élèves scolarisés dans ses établissements, Chicago a mis en œuvre, à partir de la fin des années 80 successivement deux vagues de réformes décentralisatrices. Objectif : améliorer les résultats éducatifs de cette ville qui, avec 83% d'élèves issus de familles défavorisées, ne comptait aux évaluations nationales que 30% d'élèves présentant un score égal ou supérieur à la moyenne nationale.

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

Sept ans après l'introduction de la réforme, ses résultats sont plus que mitigés. L'autonomie scolaire telle qu'elle avait été définie en 1988 n'a pas permis d'améliorer significativement les performances des élèves qui demeurent médiocres. En 1995, une seconde politique est mise en œuvre. Elle poursuit la décentralisation, dans le domaine budgétaire en particulier, et renforce les contrôles du district sur les résultats des écoles. Plus d'attention est alors portée aux activités pédagogiques plutôt qu'à l'évolution des structures du système. Il s'agit de permettre aux écoles d'exprimer leur autonomie mais dans un cadre cette fois plus normalisé (standards pédagogiques, évaluation des élèves, standards pour le recrutement des enseignants...).

La réforme d'autonomie scolaire adoptée par le district de Memphis, dans le Tennessee, a conduit également à des résultats positifs. Entamée en 1995, la nouvelle politique s'est dès le début focalisée sur les activités pédagogiques plutôt que sur une réforme des structures.

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

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

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

D'autres évaluations, à l'échelle cette fois-ci d'un pays entier - l'Argentine -, ont également montré un lien positif entre gouvernance locale et résultats scolaires. Après une décentralisation conflictuelle de son éducation primaire dans les années 70, l'Argentine, au début des années 90, poursuit le mouvement en confiant son éducation secondaire à ses provinces. L'Etat central reste présent dans l'éducation : aux côtés des provinces, il définit les programmes scolaires et conçoit les évaluations nationales. Les provinces, en charge de la gestion des écoles, du financement de l'éducation et du recrutement du personnel enseignant deviennent l'épicentre du système éducatif.

Plusieurs études convergent pour montrer que cette réforme aurait eu des effets positifs sur les résultats académiques des élèves. D'après Giliani et Schargrotsky (2001), il existerait ainsi un lien entre le transfert des écoles du secondaire aux provinces et leurs résultats académiques, mesurés par le test national administré en dernière année du secondaire en espagnol et en mathématiques (le Système National d'Evaluation de la Qualité de l'Enseignement (SINEC)). Cependant, pour les auteurs, si la décentralisation s'avère globalement positive, son impact peut varier en fonction des caractéristiques des provinces auxquelles les écoles sont confiées, et en particulier en fonction de la santé budgétaire locale. Plus la province présente un déficit budgétaire important, plus l'effet positif des réformes décentralisatrices serait réduit, l'impact

pouvant même être négatif dans le cas de régions connaissant de graves difficultés financières.

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

Au Royaume-Uni, la réforme radicale de 1988, caractérisée par le libre choix parental et une forte autonomie des établissements scolaires, se serait également traduite par des résultats en hausse à l'examen de fin de secondaire (Gorard et Taylor, 2002). Mais ces conclusions sont à prendre avec précaution. L'évolution positive des performances scolaires peut avoir été affectée par des facteurs autres que la politique de décentralisation. Certains remettent également en cause la possibilité de comparer les résultats de l'examen de fin secondaire à deux dates données, les pratiques de notation au GCSE ayant varié entre les deux périodes. Les compétences mesurées aux âges-clefs sont, par contre, plus stables dans le temps. Or la progression des élèves anglais à l'aune de ces évaluations sont impressionnantes, principalement dans le primaire. Ainsi, en quatre ans, de 1996 à 2000, le taux d'élèves ayant atteint le niveau requis à 11 ans est passé en mathématiques de 54% à 72% et en lecture de 57% à 75%. Il semble donc, malgré l'absence d'évaluation rigoureuse, que l'on puisse conclure à un effet positif de la réforme anglaise sur les performances des élèves, surtout en primaire.

Au total, il semblerait donc, exception faite de l'Argentine, que les politiques de décentralisation qui ont eu des répercussions positives sur les performances des élèves soient davantage orientées sur l'autonomie scolaire que sur le transfert de compétences aux collectivités locales. L'exemple du Chili est encore plus probant. Alors que la réforme des années 80, fortement axée sur la municipalisation des services éducatifs et l'introduction de la compétition et du choix parental, ne semble pas avoir eu d'impact sur les résultats académiques (McEwan et Carnoy, 1998), la seconde phase de réforme entamée en 1990 et plus axée sur l'établissement scolaire a vu les résultats des élèves au test standardisé, le SIMCE, fortement progresser (Cox et Lemaitre, 1999).

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

A ces exemples positifs s'opposent un certain nombre de recherches empiriques ayant conclu à l'absence d'impacts des réformes décentralisatrices sur les résultats académiques des élèves.

Etat fédéral, le Brésil a conduit une double réforme de décentralisation : à fin des années 80, par un transfert d'une partie de la gestion de l'enseignement primaire aux municipalités et, dans les années 90, par une politique d'autonomie scolaire dans certains Etats.

Cependant, d'après Paes de Barros et Mendonça (1998), il ne semble pas que ces réformes décentralisatrices soient associées à une progression des résultats académiques, tels que

mesurés par les résultats aux tests nationaux (le Programme d'Évaluation Nationale Brésilienne, le SAEB).

Une étude internationale abonde dans le même sens. Meuret, Prod'hom et Stocker (1995) n'ont trouvé aucun lien entre le degré d'autonomie des collèges dans douze pays de l'OCDE et le niveau des élèves en lecture à 14 ans, mesuré par l'enquête internationale Reading Literacy (1990).

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

Les explications avancées sont multiples et certainement complémentaires.

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

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

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

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

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

comme la gestion des ressources humaines ou les méthodes pédagogiques, doivent être transférées aux acteurs locaux.

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

De même, selon le chercheur américain, il existerait un lien positif entre la conception centralisée des examens et les résultats scolaires. Au contraire, il existerait des corrélations négatives entre les performances scolaires et l'attribution de responsabilités à des pouvoirs intermédiaires, comme les collectivités locales. L'intervention des pouvoirs locaux dans les activités pédagogiques (programmes scolaires, durée de l'enseignement, manuels scolaires, examens), dans la gestion du personnel enseignant ou dans l'allocation et l'utilisation des ressources budgétaires est associée à des performances moindres en sciences.

De la même façon, Wössmann (2000), s'appuyant également sur l'étude internationale TIMSS, a montré que l'autonomie des établissements ne conduit pas en bloc à une amélioration des performances des élèves. D'après lui, le fait d'octroyer des responsabilités larges aux écoles en matière d'allocation des ressources, d'organisation de l'enseignement ou de recrutement des enseignants est associé à des performances académiques élevées. A l'inverse, l'autonomie totale des écoles en matière de programmes scolaires, de définition des budgets et de choix des manuels est associée à des résultats académiques plus faibles.

La solution ne passerait pas donc par une gouvernance locale totale. Les réformes décentralisatrices étant multifformes, seules certaines seraient efficaces.

4. Les décentralisations sont potentiellement porteuses d'inégalités scolaires

Si les études analysant l'impact de la décentralisation sur les résultats scolaires produisent des résultats divergents, les chercheurs s'accordent sur un point : la gouvernance locale est potentiellement porteuse d'inégalités territoriales et sociales. Malgré les interrogations que suscite le développement de possibles inégalités dans des contextes éducatifs décentralisés, les recherches restent encore trop peu nombreuses sur ce sujet.

Winkler et Rounds (1996) ont démontré que la politique chilienne de municipalisation de l'éducation avait conduit à des disparités dans les dépenses d'éducation. De la même façon, en Hongrie, le transfert aux municipalités de la gestion et d'une partie du financement des écoles secondaires a conduit à des disparités de performances scolaires entre les villes de tailles différentes (Lockheed, 1996). En Argentine et au Brésil, il semblerait que la dispersion territoriale dans la qualité des services, mesurée à travers des indicateurs intermédiaires,

comme les salaires ou le niveau de formation initiale des enseignants, se soit accrue après les réformes de décentralisation (Di Gropello, 1999).

Même si les recherches d'évaluation sur les réformes décentralisatrices sont encore trop peu nombreuses et même si leurs résultats sont parfois discordants, les études décrites ici semblent tout de même dessiner un « faisceau de présomptions » sur plusieurs points.

- Premièrement, la décentralisation n'apparaît pas systématiquement liée à des performances scolaires supérieures. Les systèmes éducatifs efficaces se caractérisent moins par un transfert global de toutes les attributions à des acteurs locaux que par une articulation complexe de compétences gérées par les gouvernements nationaux et d'attribution confiées aux responsables locaux.
- Plusieurs études concordent également pour montrer que, dans un souci d'efficacité, il semblerait préférable de privilégier l'autonomie scolaire plutôt que la territorialisation de l'éducation (McEwan et Carnoy, 1998 ; Cox et Lemaitre, 1999 ; Walbert, 1999). Autrement dit, le transfert des compétences doit plutôt s'effectuer en faveur de l'établissement scolaire - entité la plus proche de l'utilisateur final - plutôt que vers les collectivités locales. Ceci semble particulièrement se vérifier en matière de pédagogie et de gestion du personnel.
- Second constat dans la même logique : les modèles d'autonomie scolaire, qui mettent au centre de la rénovation de l'organisation, la pédagogie et les enseignants sont les plus efficaces (Leithwood et Menzies, 1998 ; Bryk, Thum, Easton, et Luppescu, 1998 ; Ross, Sanders, Wright and Stringfield, 1998 ; Thrupp, Harold, Mansell et Hawksworth, 2000).
A l'opposé, les autonomies scolaires dites « administratives » (le chef d'établissement se voit confier de nouvelles tâches principalement de gestion), ou communautaires (les parents et la communauté s'emparent du pouvoir de décision au sein de l'établissement) aboutiraient difficilement à des résultats positifs. Schématiquement, plus la décentralisation touche le fonctionnement de l'école et plus encore la classe et le travail de l'enseignant, plus elle est potentiellement efficace.
- Toute autonomie pour être positive doit s'appuyer sur un fort contrôle externe des résultats des acteurs (Bryk, Thum, Easton, et Luppescu (1998), Ross, Sanders, Wright and Stringfield, (1998), Duru-Bellat et Meuret (2001))
- Enfin, l'Etat central doit garder un rôle prépondérant dans de multiples domaines : la définition des objectifs pédagogiques du système, la conduite de l'évaluation des élèves, des enseignants et des écoles et le financement du système (Ross, Sanders, Wright and Stringfield, 1998 ; Cox et Lemaitre, 1999 ; Walbert, 1999).

III. ORGANISATION DES COMPETENCES EN EDUCATION ET PERFORMANCES DES SYSTEMES EDUCATIFS : UNE ETUDE EMPIRIQUE

Est-ce que l'analyse des données de PISA convergent vers ces mêmes conclusions ? Dans cette troisième partie, nous étudierons successivement la relation qu'entretient l'organisation des pouvoirs avec le niveau moyen des élèves, avec l'ampleur des élèves en difficulté et avec la production des élites scolaires. Nous analyserons également les conséquences des politiques de décentralisation sur les inégalités scolaires globales et sur les disparités d'origine sociale.

Nous conduirons cette analyse dans le cadre théorique du modèle Principal-Agent. Si, en particulier, la « Théorie du Choix Public » se trouve avérée, l'étude que nous allons mener doit permettre de constater que les systèmes éducatifs décentralisés sont associés à des performances scolaires élevées. En effet, les régimes qui misent sur la gouvernance locale doivent autoriser un contrôle plus soutenu du Principal sur ses Agents et, par corollaire, un travail éducatif plus efficace, plus novateur, davantage adapté aux besoins de chaque catégorie d'élèves, dans le cadre de conditions d'enseignement plus favorables du fait, entre autres, d'une meilleure rentabilisation des deniers publics.

Examinons, tout d'abord, les relations entre l'organisation des compétences et les performances moyennes des élèves.

A. Répartition des pouvoirs en éducation et niveau moyen des élèves

Les théoriciens de la décentralisation attendent de ce type de réforme une amélioration de l'efficacité des systèmes éducatifs. Cette amélioration des rendements se traduit-elle par une progression du niveau scolaire moyen des élèves ?

Pour évaluer les performances moyennes des élèves dans chaque pays, nous utilisons les scores moyens nationaux à l'épreuve de compréhension de l'écrit de PISA.

Du fait de la forte liaison entre le niveau de richesse nationale et les performances moyennes des élèves¹⁵, nous avons intégré le PIB/habitant, comme variable de contrôle, dans tous les modèles que nous présentons ici. Nous analysons donc les situations institutionnelles à niveau de richesse comparable.

Est-ce que certains des grands modèles que nous avons décrits précédemment se révèlent associés à des performances scolaires supérieures ? Est-ce que, en particulier, les systèmes décentralisés apparaissent liés à des résultats académiques élevés ?

La réponse est négative. **La grande typologie des modèles d'organisation des pouvoirs (Etats centralisés, fédéraux, décentralisés modérés, décentralisés volontaristes...) n'a pas permis d'expliquer les inégalités de scores moyens entre les pays** (cf. tableau ci-dessous).

¹⁵ Le R² du modèle qui lie le PIB/habitant (sous sa forme logarithmique) et le score moyen des pays s'établit à 65%

Il semble qu'aucun des grands modèles d'organisation, tels qu'ils existent aujourd'hui, ne soit apte à faire particulièrement progresser les performances globales des élèves. Nous rejoignons ici les analyses de Walberg (1999) et de Wössmann (2000) : selon les deux chercheurs, la meilleure efficacité des systèmes éducatifs est atteinte grâce à une articulation précise de compétences décentralisées et d'attributions gérées par le niveau national. Il se peut donc qu'aujourd'hui aucun des modèles existants ne soit strictement en adéquation avec cette organisation optimale des pouvoirs.

Ces conclusions expliquent, également, certainement que les variables que nous avons construites sur le degré de décentralisation des systèmes éducatifs ne soient pas, elles aussi, associées au score moyen. Le degré de décentralisation ne semble pas être, en lui-même, un facteur d'efficacité, c'est plutôt l'organisation précise des attributions qui doit être considérée. Ce résultat rejoint les conclusions de Meuret, Prod'hom et Stocker (1995) qui, comme nous l'avons vu précédemment, n'avaient pas non plus trouvé de liens, au sein de l'OCDE, entre le degré d'autonomie des collèges et les performances des élèves. Contrairement aux allégations des défenseurs de la gouvernance locale, il semble difficile d'affirmer que plus un système éducatif est décentralisé, plus ses performances sont élevées.

Tableau II. 2 : Relation entre le score moyen à l'écrit et les modèles de répartition des compétences en éducation

Modèle		
N = 39		
Score moyen	Coefficient	Significativité
Constante	- 132,13	
LogPIB	+ 148,60	***
Etat fédéral (réf ci-dessous)	+ 4,2	ns
Etat central intervenant aux côtés des établissements et des autorités locales (faible délégation de pouvoirs aux acteurs locaux) (réf ci-dessous)	+15,6	ns
Etat central intervenant aux côtés des établissements et des autorités locales (forte délégation de pouvoirs aux acteurs locaux) (réf ci-dessous)	+15,6	ns
Etat central à certification locale (réf ci-dessous)	-10,5	ns

ns : non significatif

Réf : Etat centralisé

L'analyse des grandes fonctions des systèmes éducatifs – la conception, la gestion et le contrôle - s'est révélée plus opérante. De nouveau, elle ne conforte pas totalement la thèse des théoriciens de la décentralisation.

En effet, en ce qui concerne la conception du système éducatif, c'est l'attribution de pouvoirs au binôme Etat-établissements scolaires qui est la plus associée à des scores moyens élevés (cf. modèle ci-dessous). Ce mode d'organisation est caractéristique des pays qui, historiquement centralisés, ont fait le choix récemment d'une forte délégation aux écoles : Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Finlande, Suède... Ce modèle s'avère donc plus efficace que la conception centralisée (France, Autriche, Danemark...), ou que la définition du système éducatif par les autorités locales seules (les grands pays fédéraux). De même, les pays qui partagent la conception du système entre les pouvoirs locaux et les gouvernements centraux, comme l'Espagne, le Brésil ou la Russie, s'avèrent désavantagés.

Deux constats peuvent donc être tirés de ce modèle. Premièrement, en matière de conception, la présence d'un Etat central fort est associée à des performances supérieures. Deuxièmement, la délégation de certaines compétences est nécessaire et doit privilégier les établissements scolaires plutôt que les collectivités locales. Ces résultats rejoignent les études qui montrent que le rôle de l'Etat central doit rester primordial lorsque des politiques de décentralisation sont mises en œuvre (Ross, Sanders, Wright and Stringfield, 1998 ; Cox et Lemaitre, 1999 ; Walbert, 1999). Ils aboutissent également aux mêmes conclusions que les enquêtes qui ont montré que l'autonomie scolaire était préférable à la territorialisation de l'éducation (McEwan et Carnoy, 1998 ; Cox et Lemaitre, 1999 ; Walbert, 1999).

Tableau II. 3 : Modèle explicatif du score moyen à l'écrit en fonction des acteurs en charge de la conception du système éducatif¹⁶

Modèle		
N = 39		
Score moyen	Coefficient	Significativité
Constante	- 187,24	
LogPIB	+156,36	***
Conception du système éducatif : intervention complémentaire de l'Etat central et des établissements (réf : ensemble des autres modalités (a))	+ 35,95	**
R² = 73%		

*** : significatif au seuil de 1%

** : significatif au seuil de 5%

a) Les autres modalités sont : 1) conception du système par l'Etat central, 2) conception du système par les autorités locales seules (Etats, régions, provinces...), 3) conception du système par à la fois l'Etat central et les autorités locales

¹⁶ Dans cette analyse empirique des conséquences de la décentralisation, nous dérogeons aux conventions traditionnelles de présentation des modèles économétriques. Compte tenu des nombreuses variables qualitatives aux modalités multiples, nous ne présentons dans les tableaux que les modalités qui sont significativement associées aux variables dépendantes. Le lecteur en déduira que les modalités qui ne sont pas incluses dans les tableaux mais qui sont toujours mentionnées en légende ne sont pas significativement associées aux variables dépendantes.

Par contre, l'organisation de la fonction de gestion se révèle neutre par rapport aux résultats moyens des élèves. Les nouvelles responsabilités dans le fonctionnement des établissements confiées depuis deux décennies aux collectivités locales ainsi que les attributions de gestion déléguées aux écoles dans certains pays ne semblent donc pas permettre de faire progresser les performances moyennes des élèves.

De même, l'organisation du contrôle du système éducatif n'est pas associée aux scores moyens. Ce résultat entre en contradiction avec les analyses de Walberg (1999) et de Wössmann (2000) qui, tous deux, ont montré que l'existence d'examens externes nationaux était liée à un niveau de performances supérieures. Nous aurions abouti au même résultat si nous n'avions pas mené une analyse à niveau de richesse constante. En effet, si le PIB n'est pas intégré dans la régression, c'est bien le contrôle laissé aux établissements qui est associé aux performances les plus faibles ($R^2= 10\%$).

Etudions, maintenant, finement chacune des compétences.

Est-ce que la décentralisation de la conception des programmes scolaires entretient des relations positives avec le score moyen ? On peut en effet supposer en suivant la théorie du Principal-Agent que plus les programmes sont décentralisés, plus ils permettent une meilleure adaptation aux profils des élèves qui se traduit au final par une progression du niveau général. De nouveau, cependant, notre analyse ne confirme que partiellement les bénéfices de la décentralisation. En effet, en matière de définition de programmes, le **modèle couplant l'intervention de l'Etat central avec un fort statut d'autonomie des écoles (Finlande, Suède, Nouvelle-Zélande...)** est associé à des scores plus élevés que ceux de l'Etat centralisé, du système fédéral ou des régimes dans lesquels l'Etat central ne délègue que faiblement aux établissements ($R^2 =7,9\%$).

Après avoir étudié les acteurs en charge de la définition des contenus d'enseignement, nous avons également souhaité analyser les effets des différentes « philosophies » qui sous-tendent la création des programmes. Pour cela, nous avons donc mobilisé la variable décrite précédemment qui synthétise l'esprit dans lequel s'opère la conception des programmes scolaires. Nous rappelons qu'elle comprend les trois modalités suivantes :

- 1) « conception des programmes *unitaire* » : la définition des programmes est concentrée entre les mains d'un seul acteur, national ou infra-national dans le cas des Etats fédéraux (France, Grèce, Japon, Allemagne...);
- 2) « les programmes à objectifs » : le gouvernement central impose uniquement des objectifs globaux d'enseignement que les acteurs locaux (autorités politiques ou établissements) transcrivent sous forme de programmes détaillés (Royaume-Uni, Finlande, Suède...);
- 3) « les programmes à contenus locaux » : un socle minimum d'enseignements obligatoires est détaillé par le centre, le reste des contenus scolaires est laissé à l'appréciation des acteurs locaux - établissements scolaires et surtout autorités politiques locales - (Espagne, Russie, Argentine, Norvège...).

C'est le modèle des « programmes par objectifs » qui est associé aux performances moyennes les plus élevées (cf. tableau ci-dessous). **Il semble donc qu'en matière de création de programmes, l'Etat ait intérêt à faire intervenir les établissements scolaires, et ce plutôt en leur assignant des objectifs globaux (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande...) qu'en leur laissant définir la partie facultative de l'emploi du temps des élèves (Espagne, Russie, Thaïlande, Argentine...).**

Tableau II. 4 : Modèle explicatif du score moyen à l'écrit en fonction des « philosophies » de conception des programmes scolaires

Modèle		
N = 39		
<u>Score moyen</u>	Coefficient	Significativité
Constante	- 150,53	
LogPIB	+148,36	***
Création des programmes dans le cadre d'un système par objectifs (réf : ensemble des autres modalités (a))	+ 26,03	**
$R^2 = 69\%$		

*** : significatif au seuil de 1%

** : inférieur à 5%

a) Les modalités de référence sont : 1) « modèle unitaire » : programmes définis par un acteur unique (national ou fédéral), 2) programmes à « contenus locaux » : contenus obligatoires détaillés par le centre et contenus facultatifs laissés à l'appréciation des acteurs locaux (établissements scolaires ou autorités politiques locales)

L'organisation de l'évaluation des élèves¹⁷ et du choix des manuels s'avère neutre par rapport aux performances moyennes.

Nous aboutissons à des résultats identiques mais plus complets grâce à la variable synthétique sur les activités pédagogiques. Cet indicateur couvre à la fois les contenus enseignés, le choix des manuels et les mécanismes d'évaluation des élèves. Il distingue cinq grandes familles pédagogiques :

- 1) l'Etat centralisé : les programmes scolaires, l'évaluation des élèves et parfois l'encadrement du choix des manuels sont entre les mains du gouvernement central (Japon, Norvège, France...);
- 2) l'Etat fédéral, dans lequel les mêmes activités sont assurées par les collectivités locales (Australie, Suisse, Etats-Unis...);

¹⁷ Notre variable tient compte à la fois des examens donnant lieu à un diplôme (principalement à la fin du premier cycle du secondaire) et de l'administration de tests standardisés d'évaluation des compétences, si des échantillons larges d'élèves ont été concernés. Cette variable n'entretient pas de relations avec les performances moyennes des élèves. Ce résultat s'opposant une nouvelle fois aux conclusions de Walberg (1999) et Wössmann (2000), nous avons créé une variable totalement identique à la leur : elle ne couvre que les examens externes nationaux et n'intègre donc plus les tests standardisés. De nouveau, cette variable sur les examens se révèle neutre par rapport aux performances moyennes des élèves, à niveau de développement économique comparable. Par contre, si la régression est construite sans mettre le PIB/habitant en contrôle, nous aboutissons aux mêmes résultats que Wössmann et Walberg : l'existence d'examens nationaux est associée à des scores moyens élevés ($R^2=13\%$).

- 3) le système alliant des règles nationales contraignantes avec une faible délégation de pouvoirs aux écoles : l'Etat central impose un cadre contraignant aux programmes, une certification nationale et souvent intervient dans le choix des manuels, les écoles disposent d'une marge de manoeuvre limitée sur l'emploi du temps des élèves (Danemark, Islande, Thaïlande...);
- 4) le modèle faisant cohabiter des règles nationales obligatoires avec une forte délégation aux écoles, dans le cadre d'un pilotage par objectifs de l'Etat central (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, Chili...);
- et 5) le système couplant des règles nationales obligatoires avec un fort pouvoir des autorités locales : aux côtés des matières obligatoires nationales, définition de contenus locaux laissés à l'appréciation des autorités politiques et des écoles. La certification est souvent assurée localement (Espagne, Russie, Argentine, République Tchèque...).

C'est le quatrième modèle pédagogique, qui s'appuie sur un pilotage du système éducatif par les objectifs, qui s'avère le plus efficace (Finlande, Hongrie, Nouvelle Zélande, Royaume Uni...). S'il laisse une place importante aux écoles dans la définition des programmes, l'Etat central s'avère de fait très interventionniste à travers l'établissement d'objectifs chiffrés, précis, l'organisation d'une certification nationale et, souvent, un l'encadrement du choix des manuels (cf. modèle ci-dessous).

Tableau II. 5 : Relation entre le score moyen à l'écrit et la répartition des compétences pour les activités pédagogiques

Modèle		
N = 39		
<u>Score moyen</u>	Coefficient	Significativité
Constante	- 171,11	
LogPIB	+153,41	***
Système par objectifs à certification nationale (réf : modèle centralisé (a))	+ 25,78	**
$R^2 = 68\%$		

*** : significatif au seuil de 1%

** : inférieur à 5%

a) Les autres modalités sont : 1) modèle pédagogiquement centralisé 2) modèle pédagogique à structure fédérale, 3) modèle couplant un cadre pédagogique national imposé par l'Etat central (programmes, certification, souvent intervention dans le choix des manuels) et une faible autonomie pédagogique des établissements scolaires ; 4) modèle couplant un cadre pédagogique national imposé par l'Etat central et une forte autonomie pédagogique des écoles, 5) modèle couplant un cadre pédagogique national imposé par l'Etat central et une forte autonomie pédagogique des autorités locales (définition de contenus locaux laissés à l'appréciation des autorités politiques, aux côtés des matières obligatoires nationales, souvent certification locale)

Au total, l'ensemble des modèles précédents convergent vers une définition identique d'une répartition des pouvoirs efficace dans le domaine pédagogique. Les scores moyens les plus élevés sont associés à un Etat central, concepteur et régulateur, gardant un rôle important : il définit les objectifs pédagogiques, dispose d'un droit de regard sur les matériaux pédagogiques et évalue la qualité des enseignements par des mécanismes de

certifications nationaux. Il octroie cependant un fort statut d'autonomie aux établissements qui doivent, à partir des standards définis nationalement, développer sur l'ensemble des disciplines - obligatoires et facultatives - leurs propres programmes scolaires.

Qu'en est-il de la gestion des enseignants ? C'est un des domaines sur lesquels les défenseurs de la décentralisation ont le plus mis l'accent : en effet, ils reprochent principalement aux lourdes bureaucraties nationales de ne pouvoir, du fait de leur éloignement, contrôler leurs agents qui, forts de cette liberté, développent des stratégies d'intérêts personnels. On peut donc supposer que la décentralisation de la gestion du personnel et, plus particulièrement, du recrutement peuvent avoir des effets positifs importants sur le niveau général des élèves. Sur ce point, notre analyse infirme la théorie du Principal-Agent. En effet, aucune des caractéristiques institutionnelles que nous avons choisies de documenter, à savoir le recrutement, la détermination des conditions de service ou les salaires n'influent sur les performances moyennes des élèves, dans le cadre de ces premiers modèles simples.

Pour autant, nous verrons par la suite que la gestion du personnel intervient dans un modèle plus global aux côtés des programmes et du financement du système.

Le choix des acteurs décisionnaires en matière de financement du système a, lui, un impact direct sur les résultats des élèves.

L'intervention conjointe des deux acteurs - l'Etat central et les autorités locales - dans le financement s'avère très positive ($R^2 = 72\%$).

Tableau II. 6 : Modèle explicatif du score moyen en écrit en fonction des acteurs en charge du financement du système éducatif

Modèle		
N = 39		
<u>Score moyen</u>	Coefficient	Significativité
Constante	- 196,20	
LogPIB	+158,35	***
Financement mixte Etat central- autorités locales (réf : financement centralisé)	+ 31,49	**
$R^2 = 72\%$		

*** : significatif au seuil de 1%

** : inférieur à 5%

Les autres modalités sont : 1) financement totalement centralisé, 2) financement exclusivement par les autorités locales

Ce financement mixte se révèle plus efficace que le financement par un acteur exclusif, qu'il soit central ou local. Ces partenariats financiers se retrouvent, tout d'abord, dans les Etats de tradition centralisatrice. Les gouvernements centraux font alors participer largement les collectivités locales en les autorisant à lever des fonds propres pour financer les écoles dont

elles ont la responsabilité. Ils abondent aussi le système local à travers des subventions non dédiées, comme en France, en Finlande, au Japon ou en Corée.

Second cas de financement mixte, dans les Etats fédéraux cette fois-ci : l'Etat central intervient pour imposer des règles financières nationales, des mécanismes de péréquation et le financement de programmes spéciaux (revalorisation des salaires enseignants, programmes pédagogiques dédiés...), comme au Brésil.

Les Etats qui ont gardé des structures de financement traditionnelles, soit centralisées, comme la Grèce, l'Italie ou le Mexique, soit fédérales, comme l'Allemagne ou la Suisse se révèlent désavantagés.

Si le choix des acteurs en charge du financement s'avère crucial, l'allocation du budget ne semble pas entretenir de relations avec les performances moyennes des élèves.

Nous voyons donc, à travers ces premiers modèles simples, se dessiner un système éducatif efficace qui reposerait, au moins dans les domaines pédagogiques et financier, sur un partenariat entre, d'un côté, l'Etat central concepteur, régulateur et intervenant dans le financement du système et, de l'autre, les établissements scolaires et les autorités locales. Ces décisionnaires locaux auraient un rôle spécifique à jouer, les uns dans la conception du cadre pédagogique, les autres dans le financement des écoles.

Cependant, ces analyses simples présentent des limites : certaines variables, du fait d'une forte corrélation entre elles, peuvent être porteuses d' « informations cachées ». Par exemple, une variable peut sembler nous renseigner sur le rôle des établissements dans le recrutement des enseignants et intégrer, de fait, des considérations plus larges que la gestion du personnel. En effet, le fait pour un pays de donner à ses écoles le statut d'employeur des enseignants s'accompagne le plus souvent de mesures plus globales de décentralisation en leur faveur : les établissements sont également les principaux décisionnaires en pédagogie et en gestion. Les décentralisations obéissent à des logiques globales, chaque compétence n'est pas transférée individuellement. Cette situation complexe crée donc de fortes corrélations entre les différentes attributions.

Après l'analyse individuelle de chacune des variables, il nous est donc apparu important, dans un second temps, de construire des modèles de régression plus globaux permettant d'expliquer les performances des élèves par un jeu complet de variables institutionnelles. L'objectif est de dégager l'effet réel de chacune des compétences.

Nous avons abouti au modèle présenté ci-dessous. Il se trouve en concordance avec nos résultats antérieurs. Les différentes variables ne présentent pas un degré de corrélation pouvant entraîner un biais dans l'analyse. **Avec un R² élevé de 78% - du fait, entre autres, de la relation forte entre le PIB et le score moyen¹⁸ -, ce modèle, qui intègre de façon concomitante les activités pédagogiques, les ressources humaines et la gestion financière des systèmes éducatifs, montre que les choix faits en matière d'attribution des pouvoirs**

¹⁸ Le R² du modèle qui lie le PIB/habitant et le score moyen s'établit à 65%

ont des conséquences non négligeables sur les performances des élèves. La répartition des pouvoirs peut, en effet, expliquer jusqu'à 13%¹⁹ de la variance du score moyen, soit près d'un tiers de la variance non expliquée par les disparités dans les richesses nationales. Ces choix institutionnels sont loin d'être négligeables.

Tableau II. 7 : Relation entre le score moyen à l'écrit et la répartition des pouvoirs en matière de conception des programmes, gestion du personnel, budget et financement des systèmes éducatifs

Modèle		
N = 39		
<u>Score moyen</u>	Coefficient	Significativité
Constante	- 204,85	
LogPIB	+152,94	***
Création des programmes dans le cadre d'un système par objectifs (réf : ensemble des autres modalités (a))	+ 35,14	**
Gestion centralisée du personnel enseignant (réf : ensemble des autres modalités (b))	+ 32,72	**
Financement mixte Etat central-autorités locales (réf : l'ensemble des autres modalités (c))	+44,10	**
Allocation des budgets par les autorités locales (réf : l'ensemble des autres modalités (d))	+ 29,16	**
$R^2 = 78\%$		

*** : significatif au seuil de 1%

** : inférieur à 5%

- a) Programmes. Les modalités de référence sont : 1) programmes définis par un acteur unique (national ou fédéral), 2) programmes à « contenus locaux » facultatifs (contenus obligatoires détaillés par le centre et contenus locaux laissés à l'appréciation des acteurs locaux (établissements scolaires ou autorités politiques locales))
- b) Gestion du personnel enseignants. Les modalités de référence sont : 1) gestion du personnel enseignant par les autorités locales seules, 2) gestion du personnel enseignant par les autorités locales encadrées par un cadre national contraignant, 3) pouvoirs prépondérants laissés aux établissements pour la gestion du personnel (principalement dans le recrutement), dans le cadre toujours existant d'un contrôle du gouvernement central ou des autorités locales
- c) Financement. Les autres modalités sont : 1) financement totalement centralisé, 2) financement exclusivement par les autorités locales

¹⁹ Le R² global du modèle atteint 78% tandis que le R² de la régression entre le score moyen et le PIB s'élève à 65%.

- d) Budget. Les autres modalités sont : 1) définition et allocation des budgets centralisées, 2) rôle prépondérant des établissements dans la définition et l'allocation des budgets, 3) définition et allocation des budgets conjointement par l'Etat central et les pouvoirs locaux

Pour être efficace, en terme de performance moyenne, comment les systèmes éducatifs doivent-ils organiser leurs différentes compétences ?

Ce modèle est en adéquation avec nos résultats antérieurs.

De nouveau, les scores moyens élevés sont associés aux programmes scolaires à objectifs (Finlande, Nouvelle Zélande, Royaume-Uni...).

Le modèle montre également que la gestion centralisée du personnel entretient des relations positives avec les performances globales (Japon, Corée, France...). En restant responsable des ressources humaines du système, dont on sait l'importance en terme d'efficacité, l'Etat est le garant du contrôle du niveau de qualité de la profession enseignante. Si certains Etats, comme nous l'avons vu précédemment avaient fait le choix, dans les années 80, de la décentralisation de la gestion du personnel, nombre d'entre eux sont revenus à des systèmes en partie nationaux, comme la Nouvelle Zélande ou le Chili... De même, dans les Etats fédéraux, le Brésil par exemple, les programmes ambitieux d'amélioration de la qualité de l'enseignement ont incorporé un volet de revalorisation de la profession enseignante qui passait le plus souvent par l'acquisition d'un statut national (en ce qui concerne la formation initiale, les salaires et les conditions de service).

L'association positive entre le financement mixte et le niveau moyen des élèves est aussi confirmée par le modèle global (Finlande, Nouvelle Zélande, Corée, Japon...). Si l'Etat intervient dans le financement, il semble cependant qu'il doive laisser au local les rênes en ce qui concerne la définition et l'allocation des budgets, comme c'est le cas au Japon, au Royaume-Uni, en Islande ou encore dans les Etats fédéraux (Etats-Unis, Canada, Australie...). Plus d'efficacité en la matière passe donc par une gestion locale. En effet, les systèmes qui voient cohabiter deux gestionnaires - central et local - sont associés à des performances moindres (Autriche, République Tchèque, Grèce...).

Au total, l'analyse des relations entre la répartition des compétences et les performances moyennes des élèves montre que l'opposition manichéenne qui est faite entre l'Etat centralisé et le système décentralisé n'est pas opérationnelle. Notre modèle global montre que chaque acteur a un rôle particulier à jouer pour rendre le système scolaire plus efficace.

En effet, des performances moyennes élevées sont, d'abord, associées à un Etat central qui encadre la conception du système et intervient en particulier pour définir des objectifs pédagogiques précis et les règles de certification des élèves. Son rôle est également primordial en matière de financement. Outre les fonds nécessaires au bon fonctionnement des écoles, c'est également lui qui assure par des mécanismes de péréquation une égalité financière entre les régions. Enfin, afin de garantir un haut

niveau de qualité de la profession enseignante, c'est aussi lui qui définit les règles de recrutement, les salaires, les conditions de travail et gère les ressources humaines.

Des performances globales élevées sont également associées à un modèle donnant aux autorités locales un rôle opérationnel dans la gestion financière des établissements scolaires qui leur sont confiés. Enfin, dans ce schéma organisationnel, les établissements jouent un rôle primordial, en particulier dans la définition des contenus à enseigner, il semblerait que l'intérêt de leur intervention dans la gestion des ressources humaines ou financières soit plus limité. Sur ce dernier point, nous rejoignons donc les conclusions des études qui ont montré que l'autonomie scolaire dans le domaine pédagogique était plus efficace que celle octroyée dans les domaines financiers et administratifs (Leithwood et Menzies, 1998 ; Bryk, Thum, Easton, et Luppescu, 1998 ; Ross, Sanders, Wright and Stringfield, 1998 ; Thrupp, Harold, Mansell et Hawksworth, 2000).

Le tableau ci-dessous présente, pour une sélection de pays - parmi les plus et les moins performants de l'enquête PISA -, la répartition des pouvoirs pour les compétences mises en avant dans notre modèle : conception des programmes, gestion des ressources humaines, financement et budget. Il permet, certes, de visualiser le caractère théorique de notre modèle : **aucun pays, même parmi les plus performants de notre échantillon, n'est totalement en adéquation avec notre schéma d'organisation. On peut cependant voir que des pays performants comme la Finlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume Uni s'en rapprochent très fortement, la Corée et le Japon dans une moindre mesure.**

A l'inverse, l'Allemagne, la Suisse, le Pérou ou l'Albanie, parmi les lanternes rouges de l'enquête PISA²⁰, incorporent dans leur système éducatif peu des caractéristiques institutionnelles efficaces.

Notre modèle se révèle hybride : il fait cohabiter d'un côté des compétences qui doivent être décentralisées (budget), et de l'autre des attributions qui doivent être gérées par le gouvernement central (ressources humaines) ou conjointement par plusieurs niveaux de pouvoirs (finances et programmes). Cette nature hybride le met en porte à faux avec les grandes idéologies – unificatrices ou décentralisatrices - qui ont présidé à la création ou aux mutations actuelles des systèmes éducatifs. Enfin, on remarquera que cette configuration abstraite ne correspond à aucun des grands systèmes d'organisation que nous avons décrits précédemment. Ceci explique certainement qu'aucune des modalités de notre typologie n'ait été associée au score moyen.

²⁰ Pour ce classement, nous avons tenu du niveau de richesse des pays et calculé des scores corrigés de l'influence du PIB/habitant.

Tableau II. 8 : Répartition des pouvoirs pour les compétences mises en avant dans le modèle global, dans une sélection de pays de l'enquête PISA

Pays	Finlande	Nouvelle-Zélande	Corée	UK	Japon	Allemagne	Suisse	Albanie	Pérou
Score moyen écrit corrigé de l'influence du PIB (a)	44	38	47	23	16	-19	-19	-29	-71
Système pédagogique à objectifs	***	***	0	***	0	0	0	0	**
Gestion enseignante centralisée	**	**	***	**	**	0	0	***	**
Financement mixte Etat-collectivités locales	***	***	***	**	***	0	0	0	0
Allocation budget en local	**	**	**	**	**	***	***	0	0

*** : répartition des pouvoirs en adéquation avec le modèle global, pour la compétence désignée

** : répartition des pouvoirs proche du modèle global, pour la compétence désignée

0 : répartition des pouvoirs en contradiction avec le modèle global, pour la compétence désignée

(a) : Les pays qui ont un score positif présentent des performances supérieures à celles qu'ils devraient obtenir compte tenu de leur PIB/habitant. Au contraire, les pays présentant un score négatif sous-performent par rapport à leur niveau de développement. Les pays les plus performants sélectionnés dans ce tableau appartiennent tous au premier quartile de l'indicateur « score corrigé de l'influence du PIB/habitant », à l'opposé, les pays sous-performants appartiennent tous au dernier quartile. L'Albanie et le Pérou ne sont donc pas seulement parmi les pays sous-performants à cause de la faiblesse de leur développement, mais aussi, entre autres, à cause de leurs organisations des pouvoirs.

B. Répartition des pouvoirs et élèves en difficulté

Pour les défenseurs de la gouvernance locale, les réformes de décentralisation doivent permettre d'apporter aux usagers – les élèves en l'occurrence – un service plus adapté à leurs besoins. On peut donc imaginer que les élèves en difficulté puissent tirer profit d'organisations scolaires plus décentralisées dans lesquelles leurs profils spécifiques peuvent être davantage pris en compte. Cette amélioration de l'efficacité scolaire pour les élèves les moins avancés peut passer par des programmes scolaires mieux adaptés à leurs besoins, par des innovations pédagogiques locales qui leur sont destinées et, plus globalement, par une gestion pédagogique, administrative et financière plus flexible permettant d'adapter les organisations scolaires à leurs profils spécifiques. La théorie du Principal-Agent va dans ce sens : plus le système est décentralisé, plus il permet de tenir compte des intérêts particuliers de chaque catégorie d'usagers.

A l'opposé, les détracteurs des réformes décentralisatrices soulignent que la montée des particularismes scolaires locaux – c'est-à-dire des programmes d'enseignement variables suivant les régions, suivant les écoles et, donc, suivant les publics scolaires ; des budgets différents suivant les établissements ; des recrutements de qualité variable...- peuvent, en tout premier lieu, nuire aux élèves en difficulté. La recherche a, en effet, montré que leur situation – plus que celle de leurs pairs - est particulièrement associée aux contextes scolaires dans lesquels ils évoluent.

Est-ce que l'un de ces points de vue est confirmé par l'analyse des données de PISA ?

Pour étudier l'ampleur des élèves en difficulté dans chaque pays, nous avons mobilisé l'indicateur portant sur le pourcentage d'élèves qui ne dépassent pas le niveau 1 de PISA²¹.

Comme, dans l'échantillon des pays PISA, le pourcentage des élèves ne dépassant pas le niveau 1 entretient une relation très forte avec le niveau de développement²², nous avons intégré le PIB/habitant, comme variable de contrôle, dans toutes nos régressions.

Paradoxalement, l'analyse des données de PISA confirme les deux thèses précédentes et montre qu'une synthèse est possible entre ces deux points de vue originellement opposés.

En effet, les différents modèles convergent pour montrer, tout d'abord, que la lutte contre l'échec scolaire passe par davantage d'autonomie locale, octroyée surtout aux établissements scolaires et, dans une moindre mesure, aux collectivités locales. Pour autant, l'intervention importante des acteurs locaux doit se faire dans un cadre national strictement défini par un Etat central fort.

²¹ Nous rappelons que, dans l'épreuve de compréhension de l'écrit de PISA, les performances des élèves sont classées sur une échelle de 5 niveaux. D'après PISA, les élèves de compétences de niveau 1 et en deçà peuvent être techniquement capables de lire. Pour autant, ils ne réussissent que les tâches les plus simples de l'épreuve : localiser un fragment unique d'information, identifier le thème principal d'un texte ou établir des relations simples avec des connaissances de la vie courante.

²² Le R² du modèle qui lie le PIB/habitant (sous sa forme inverse) et le pourcentage d'élèves ne dépassant pas le niveau 1 s'établit à 71%.

Ainsi, comme le montre le modèle ci-dessous, c'est la conception du système partagée entre l'Etat central et les établissements qui est la plus associée à des pourcentages d'élèves de niveau 1 faibles.

Tableau II. 9 : Relation entre l'importance des élèves ne dépassant pas le niveau 1 de PISA et le mode d'organisation de la conception des systèmes éducatifs

Modèle		
N = 39		
<u>% élèves de niveaux 0 et 1</u>	Coefficient	Significativité
Constante	+9,57	
Inverse PIB	+225588	***
Conception système éducatif partagé entre Etat central et établissements scolaires (réf : ens. des autres références (a))	-9,8	***
$R^2 = 77\%$		

*** : significatif au seuil de 1%

a) Les autres modalités sont : 1) conception centralisée, 2) conception par Etats, régions, provinces ou toute administration intermédiaire et locale, 3) complémentarité 1 et 2 ; 4) complémentarité de l'Etat central et des établissements dans la conception

De même, le mode d'organisation opérationnelle le plus associé à des difficultés scolaires réduites combine l'intervention, de nouveau, des établissements mais, cette fois-ci, aux côtés des collectivités locales (modèle ci-dessous).

Cependant, lorsque l'on intègre dans un modèle global, les différentes modalités de conception, de gestion et de contrôle des systèmes éducatifs, seule la conception mixte Etat central/établissements ressort. Le fonctionnement de la gestion apparaît, donc, comme secondaire par rapport à l'organisation de la conception. L'intervention des collectivités locales semble moins importante que celle du couple Etat-établissements scolaires. Ce résultat rejoint, de nouveau, les conclusions des études qui montrent que l'autonomie scolaire doit être préférée à la territorialisation de l'éducation (Leithwood et Menzies, 1998 ; Bryk, Thum, Easton, et Luppescu, 1998 ; Ross, Sanders, Wright and Stringfield, 1998 ; Thrupp, Harold, Mansell et Hawksworth, 2000).

Tableau II. 10 : Relation entre l'importance des élèves ne dépassant pas le niveau 1 de PISA et le mode d'organisation de la gestion des systèmes éducatifs

Modèle		
N = 39		
% élèves de niveaux 0 et 1	Coefficient	Significativité
Constante	+8,48	
Inverse PIB	+226388	***
Gestion de l'opérationnel par autorités locales et établissements scolaires (réf : ens. des autres références (a))	-8,1	*
$R^2 = 74\%$		

*** : significatif au seuil de 1%

* : inférieur à 10%

a) Les autres modalités sont : 1) opérationnel centralisé, 2) opérationnel par Etats, régions, provinces ou toute administration intermédiaire et locale, 3) opérationnel majoritairement par établissements scolaires, 4) complémentarité 1 et 2.

Le rôle prépondérant des établissements scolaires se trouve également confirmé par le modèle ci-dessous : plus les écoles interviennent de façon prépondérante dans les recrutements des enseignants, plus l'ampleur des élèves en difficulté régresse. La théorie du Principal-Agent, qui met tout particulièrement l'accent sur la gestion du personnel, se trouve donc confirmée pour les élèves à risques. Même si le recrutement local ne paraît pas capable de tirer vers le haut l'ensemble des élèves - nous avons vu en effet précédemment que cette variable n'entretenait aucune relation avec les performances moyennes -, cette forme de gestion des ressources humaines semble avoir un effet positif sur les élèves les plus en difficulté, peut-être parce qu'elle permet une meilleure adéquation entre le profil des enseignants et leurs publics scolaires, peut-être également parce que les enseignants recrutés localement se sentent davantage en charge des destinées des élèves de « leur » établissement.

Tableau II. 11 : Relation entre le pourcentage des élèves ne dépassant pas le niveau 1 de PISA et le mode d'organisation du recrutement des enseignants

Modèle		
N = 39		
<u>% élèves de niveaux 0 et 1</u>	Coefficient	Significativité
Constante	+10,42	
Inverse PIB	+218904	***
Recrutement par l'établissement (réf : recrutement centralisé)	-7,2	**
$R^2 = 76\%$		

*** : significatif au seuil de 1%

** : inférieur à 5%

Les modalités de la variable sur le recrutement sont : 1) le principal décideur pour le recrutement des enseignants est le gouvernement central (en direct ou par une administration déconcentrée), 2) le principal décideur pour le recrutement des enseignants est une autorité locale indépendante politiquement (Etats, régions, provinces ou toute autorité intermédiaire et locale), 3) principal décideur pour le recrutement des enseignants est l'établissement scolaire, ses décisions pouvant être encadrées par des régulations et un contrôle a posteriori nationaux ou locaux

Enfin, l'intervention du local dans le financement semble également positive. En effet, c'est, de nouveau, le financement mixte assumé par l'Etat central et les collectivités locales qui est le plus associé à des populations d'élèves faibles réduites ($R^2 = 80\%$). L'importance du financement mixte est confirmée aux côtés du recrutement par l'établissement dans un modèle général (cf. modèle suivant). L'organisation de la répartition des pouvoirs en matière budgétaire se révèle également importante. C'est la centralisation de la définition et de l'allocation des budgets qui est associée à des populations d'élèves faibles plus réduites ($R^2=74\%$).

Tableau II. 12 : Relation entre le pourcentage des élèves ne dépassant pas le niveau 1 de PISA et le mode d'organisation du financement du système éducatif et celui du recrutement des enseignants

Modèle		
N = 39		
% élèves de niveaux 0 et 1	Coefficient	Significativité
Constante	+9,96	
Inverse PIB	+227587	***
Financement mixte Etat central- autorités locales (réf : financement centralisé)	-8,8	**
Recrutement par l'établissement (réf : recrutement centralisé)	-6,1	*
$R^2 = 84\%$		

*** : significatif au seuil de 1%

** : inférieur à 5%

* : inférieur à 10%

Les modalités de l'organisation du financement sont : 1) financement totalement centralisé, 2) financement exclusivement par les autorités locales, 3) financement mixte collectivités locales et Etat central

Les modalités de l'organisation du recrutement sont : 1) le principal décideur pour le recrutement des enseignants est le gouvernement central (en direct ou par une administration déconcentrée), 2) le principal décideur pour le recrutement des enseignants est une autorité locale indépendante politiquement (Etats, régions, provinces ou toute autorité intermédiaire et locale), 3) principal décideur pour le recrutement des enseignants est l'établissement scolaire, ses décisions pouvant être encadrées par des régulations et un contrôle a posteriori nationaux ou locaux.

Au total, ces résultats montrent que l'autonomie scolaire peut être un cadre bénéfique pour la lutte contre l'échec scolaire. Pour autant, l'encadrement pédagogique et financier de l'Etat central reste primordial pour atteindre cet objectif. Cette conclusion rejoint les études qui montrent que le rôle de l'Etat central doit rester prépondérant (Bryk, Thum, Easton, et Luppescu (1998), Ross, Sanders, Wright and Stringfield, (1998), Duru-Bellat et Meuret (2001)).

Paradoxalement, ce sont surtout les autonomies dans la gestion du personnel et dans l'organisation quotidienne qui entretiennent les relations les plus fortes avec le pourcentage d'élèves en difficulté, alors que l'on aurait pu supposer que la répartition des pouvoirs dans le domaine pédagogique puisse avoir une forte influence sur cette variable. De fait, ni l'organisation de la conception des programmes, ni celle de la certification, ni les procédures de choix des manuels n'entretiennent de relations avec l'importance des difficultés scolaires. Malgré les craintes exprimées par les détracteurs de l'autonomie scolaire, il semblerait donc, qu'en matière de programmes scolaires, l'organisation de leur conception soit davantage associée au niveau moyen des élèves qu'au pourcentage de ceux qui rencontrent des difficultés. L'adaptation des programmes aux besoins locaux ne se traduirait donc par un enseignement au rabais pour les élèves les moins avancés.

L'organisation d'évaluations nationales²³ ne conduit pas non plus à une limitation des difficultés scolaires alors que l'on aurait pu imaginer les voir jouer un rôle stimulant à la fois pour les élèves et pour les enseignants. L'absence d'association entre le pourcentage des élèves faibles et le mode d'organisation du contrôle des systèmes éducatifs va dans le même sens. A PIB par habitant comparable, un encadrement national des enseignants et des élèves ne se traduit pas par de meilleurs résultats qu'un contrôle strictement local.

Par contre, comme nous venons de le voir, lorsque l'établissement intervient fortement dans les décisions de fonctionnement et dans le recrutement des enseignants - c'est-à-dire dans leur choix et dans leur contrôle -, le pourcentage des élèves en difficulté s'en trouve réduit. Tout se passe comme si des contrôles nationaux externes uniquement pratiqués à certains points du système éducatif se révélaient moins efficaces qu'un contrôle au quotidien effectué au sein et par l'établissement, lui-même guidé par des principes nationaux. Ce résultat rejoint certaines études qui ont montré l'inefficacité des systèmes d' « accountability »²⁴ lorsqu'ils ne donnent pas un rôle et donc une responsabilité locale importante aux établissements (Newmann et al, 1997, cité dans, Meuret, Broccolichi et Duru-Bellat, 2000). Il semblerait donc qu'un contrôle externe soit nécessaire mais pas suffisant. L'évaluation externe ne permet pas à elle seule de réduire le nombre d'élèves en difficulté, si elle ne se combine pas avec une responsabilisation des établissements scolaires auxquels il est donné de réels moyens d'agir.

Toutes les variables relatives au budget ne sont pas apparues corrélées au pourcentage d'élèves ne dépassant pas le niveau 1. Nous retombons ici sur le résultat classique de l'inefficacité des autonomies administratives et financières.

Enfin, de la même façon que pour le score moyen, ni la typologie globale des modèles de répartition des pouvoirs ni les variables portant sur le degré de décentralisation n'entretiennent de relations avec l'ampleur des difficultés scolaires. Les conclusions formulées dans la partie précédente sont confirmées de nouveau ici.

Au total, il apparaît que, comme pour les performances moyennes, l'organisation des pouvoirs entretient des relations non négligeables avec l'importance des élèves en difficulté. Dans notre modèle le plus complet²⁵, près de la moitié du pouvoir explicatif non attribuable au niveau de développement économique s'explique statistiquement par l'organisation des structures de décision.

Plus le système marie un Etat central imposant des règles d'encadrement précises avec une autonomie large des établissements, plus le pourcentage des élèves en difficulté

²³ Notre indicateur recense à la fois les examens donnant lieu à un titre ou diplôme (principalement à la fin du premier cycle du secondaire) et les évaluations réalisées à partir de tests standardisés sur un échantillon important d'élèves.

²⁴ Schématiquement, l'« accountability » est le fait pour un établissement scolaire de devoir rendre des comptes sur ses résultats à sa tutelle.

²⁵ Le R² du modèle liant le PIB/habitant et le pourcentage des élèves ne dépassant pas le niveau 1 atteint 71%. Un peu moins de 30% de la variance de cet indicateur reste donc à expliquer. Notre modèle le plus complet, qui intègre à la fois les modalités sur le recrutement et le financement, présente lui un R² de 84%. Il ajoute donc 13% de pouvoir explicatif à la régression qui lie exclusivement le pourcentage des élèves ne dépassant pas le niveau 1 avec le PIB/habitant.

décroit. Contrairement aux conclusions de l'analyse sur le score moyen, c'est principalement une autonomie dans le domaine des ressources humaines enseignantes et dans la gestion au sens large (budget exclu) qui permet à l'établissement de définir une politique de lutte contre l'échec scolaire efficace. Par exemple, outre le recrutement, l'implication des établissements dans des décisions de gestion des activités pédagogiques comme l'organisation des classes ou l'évaluation continue des élèves pourrait être positive²⁶. Par contre, l'intervention des écoles dans la conception des programmes ou dans l'organisation des certifications se révèle neutre.

Pour être efficace, cette marge de manœuvre doit être encadrée par des directives de l'Etat central. Un contrôle externe national isolé et assuré ponctuellement semble moins efficace qu'un partenariat entre un Etat dirigiste et des établissements aux responsabilités et aux compétences larges. Cela ne signifie pas que les évaluations nationales externes soient inefficaces, ces résultats montrent qu'elles ne sont pas suffisantes en matière de lutte contre l'échec scolaire.

Si la répartition des pouvoirs entretient des relations avec l'ampleur des élèves en difficulté, est-elle également associée à la production des élites scolaires ?

²⁶ Dans un modèle décrit précédemment, nous avons vu que l'intervention des établissements dans la gestion quotidienne, aux côtés des collectivités locales, est associée à des pourcentages d'élèves en difficulté faibles. Cet indicateur comprend l'implication des écoles dans les activités pédagogiques (évaluation continue des élèves (certification exclue), organisation des classes, organisation des programmes scolaires (filiales...)). Par contre, nous n'avons pas créé de variables permettant de tester de façon isolée ces notions. La gestion des options et des volumes horaires a, elle, été intégrée dans la variable sur la conception des programmes scolaires.

C. Répartition des pouvoirs et élite scolaire

Il peut sembler que, cette fois-ci, les points de vue des détracteurs et des défenseurs de la décentralisation puissent converger sur le sujet de l'élite scolaire. En effet, dans les deux cas, la décentralisation devrait conduire théoriquement à un renforcement de l'élite scolaire. En effet, pour les premiers un service mieux adapté à chaque élève doit permettre de détecter et d'amplifier les talents des meilleurs. Les détracteurs de la gouvernance locale soulignent, eux, que la montée des particularismes locaux peut se traduire par une amélioration des conditions d'apprentissage réservées aux meilleurs élèves qui sont également le plus souvent les enfants des lobbys sociaux locaux les plus puissants.

Pour pratiquer notre analyse sur les élites scolaires, nous avons utilisé l'indicateur qui porte sur le pourcentage d'élèves qui atteignent le niveau 5 de PISA. C'est l'échelon de compétences le plus haut défini par le programme d'évaluation de l'OCDE²⁷.

Nos modèles intègrent le PIB/habitant comme variable de contrôle du fait des fortes relations qui existent entre le niveau de richesse et le développement des élites scolaires.

Tous nos modèles convergent vers une conclusion identique : les régimes décentralisés sont les structures les plus favorables au développement d'une élite scolaire.

Ainsi, lorsque nous utilisons la typologie des modèles de répartition des pouvoirs, tous les systèmes qui comportent une part de décentralisation sont associés à des pourcentages d'élèves de niveaux 5 supérieurs (cf. modèle suivant). Cette relation est forte : près d'un quart du pouvoir explicatif du modèle est attribuable à la répartition des compétences²⁸. Le modèle dans lequel les délégations de pouvoirs se font au profit des établissements (les pays « décentralisateurs-volontaristes) s'avère plus efficace que le schéma dans lequel les responsabilités en éducation sont assumées, en partie ou en totalité, par les autorités politiques locales (« Etat fédéral » et modèle de la « collaboration »).

²⁷ Nous rappelons que l'OCDE (2001, p.46) décrit ainsi ce niveau : « les élèves ayant atteint le niveau de compétences 5 sur l'échelle combinée de compréhension de l'écrit sont capables de mener à bien des tâches de lecture complexes (...) : traiter des informations difficiles à trouver dans des textes qui ne sont pas familiers, comprendre de manière approfondie des textes de ce type et en dégager les informations pertinentes pour la tâche à accomplir, procéder à des évaluations critiques et élaborer des hypothèses, faire appel à des connaissances spécialisées et recourir à des notions qui peuvent être inattendues ».

²⁸ Le R² de la régression qui lie le PIB/habitant au pourcentage d'élèves de niveau 5 est de 37%. Il progresse à 48% quand on introduit en sus les indicatrices sur les modèles de répartition des pouvoirs (les indicatrices sont les différentes modalités que peut prendre une variable qualitative).

Tableau II. 13: Relation entre l'importance des élèves de niveau 5 de PISA et les principaux modèles d'organisation des compétences en éducation

Modèle		
N = 39		
<u>% élèves de niveau 5</u>	Coefficient	Significativité
Constante	-1,6	
PIB	+0,0035	***
« Etat fédéral » (réf. « système centralisé »)	+3,4	*
« Collaboration » (réf. « système centralisé »)	+3,4	*
« Décentralisateurs-volontaristes » (réf. « système centralisé »)	+4,5	**
« Centralisé à certification locale » (réf. « système centralisé »)	+0,99	n.s.
$R^2 = 48\%$		

*** : significatif au seuil de 1%

** : inférieur à 5%

* : inférieur à 10%

n.s. : non significatif

L'importance des mesures de décentralisation pour la production des élites scolaires est confirmée par l'analyse menée avec l'indicateur sur le degré de décentralisation. Contrairement aux analyses précédentes dans lesquelles cette variable s'avérait neutre, cette fois-ci, elle est corrélée positivement avec le pourcentage d'élèves de niveau 5. **Plus les systèmes éducatifs sont décentralisés, quelle que soit la forme que cette gouvernance locale emprunte, plus le nombre des élèves de bon niveau est important.**

L'analyse de chacune des compétences converge vers le même résultat.

Ainsi, la décentralisation des activités pédagogiques apparaît comme favorable à la production d'une élite scolaire. En effet, à niveau économique comparable, la conception centralisée des programmes scolaires est associée aux pourcentages d'élèves de niveau 5 les plus faibles ($R^2 = 46\%$). Pour autant, incorporer une dose de décentralisation dans la création des programmes scolaires ne conduit pas toujours à des résultats favorables. La définition des enseignements par les autorités locales seules (Etats-Unis, Australie, Canada...) ou par le couple Etat central-établissements scolaires (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni...) se révèle positive. Par contre, le binôme Etat-autorités locales (Espagne, Russie...) produit des effets négatifs ($R^2 = 47\%$).

L'analyse de la variable sur la « philosophie » des programmes scolaires²⁹ aboutit aux mêmes résultats, amplifiés. Ainsi, les programmes scolaires à objectifs (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni...) sont associés à des pourcentages d'élèves de niveau 5 élevés ($R^2 = 52\%$). A l'opposé donc, les programmes scolaires de conception unitaire (France, Grèce, Italie...) se révèlent un cadre moins favorable à la production d'une élite. De même, déléguer aux autorités locales le soin de compléter par des contenus facultatifs locaux un noyau dur obligatoire défini par le gouvernement national semble peu propice au développement d'une élite (Espagne, Russie..).

Ces résultats sont confirmés par la variable synthétique qui présente une vision globale des activités pédagogiques : elle nous renseigne à la fois sur les acteurs en charge de la définition des programmes, du choix des manuels et de l'organisation de la certification³⁰. Ainsi, le modèle fédéral qui confie aux autorités locales le soin de définir les contenus à enseigner, d'organiser les certifications et souvent d'encadrer le choix des manuels, se révèle positivement associé à la production d'élites scolaires ($R^2 = 49\%$). De même, les pays qui mettent en œuvre la méthode des programmes par objectifs³¹, couplée le plus souvent à une liberté de choix des manuels et à une certification nationale présentent des populations d'élèves de niveau 5 nombreuses.

Ces résultats expliquent que ni l'organisation de l'évaluation des élèves - qui est tout aussi efficace si elle est nationale ou locale³² -, ni le choix des manuels ne se révèlent associés au pourcentage des élèves très performants.

Au-delà des activités pédagogiques, la décentralisation de la gestion du personnel enseignant est également favorable à la production des élites scolaires.

²⁹ Nous rappelons que cette variable comprend les trois modalités suivantes : 1) « conception des programmes unitaire », par un acteur national ou fédéral, 2) « programmes à objectifs » : le gouvernement central ne présente que des objectifs globaux d'enseignement que les acteurs locaux (autorités politiques ou établissements) transcrivent sous forme de programmes détaillés, 3) « programmes à contenus locaux facultatifs » : les contenus obligatoires sont détaillés par le centre, les contenus locaux étant laissés à l'appréciation des acteurs locaux (établissements scolaires ou autorités politiques locales).

³⁰ Les différentes modalités de cette variable sont les suivantes : 1) conception des programmes, encadrement des manuels et certification centralisés, 2) modèle fédéral : conception des programmes et certification confiées aux autorités locales, possibilité d'intervention des collectivités locales dans le choix des manuels réalisés par les établissements 3) Etat central imposant un cadre des programmes contraignants, une certification nationale, un contrôle du choix des manuels, les établissements bénéficient d'une marge de manœuvre dans la conception des programmes et le choix des manuels, 4) existence de règles nationales avec une forte délégation aux écoles, dans le cadre d'un pilotage par objectifs de l'Etat central. L'Etat central concepteur et régulateur organise souvent une certification au niveau national ; 5) existence de règles nationales avec un fort pouvoir politique local : définition de contenus locaux laissés à l'appréciation des autorités politiques et parfois des écoles, aux côtés des matières obligatoires nationales. La certification est souvent confiée au local. Le choix des manuels est souvent visé par les autorités locales.

³¹ Dans le système à objectifs, le gouvernement central définit pour chaque cycle scolaire un ensemble d'objectifs académiques à atteindre, à charge pour les écoles de détailler les programmes scolaires relatifs à chaque année et à chaque discipline.

³² Il eut été intéressant de poursuivre l'étude en construisant une régression nous permettant de tester les effets des différentes conceptions de programme, à *organisation de la certification constante*. Cela n'a malheureusement pas été possible du fait de la corrélation entre l'indicatrice portant sur les examens organisés nationalement et celle portant sur les programmes scolaires conçus avec une forte délégation par les écoles, Le nombre limité des pays intégrés dans l'étude ne nous a pas permis non plus de créer de nouvelles catégories croisant plusieurs variables.

En effet, à niveau économique comparable, les recrutements des enseignants effectués par les autorités locales et surtout par les établissements scolaires sont associés à des proportions d'élèves de niveau 5 élevées ($R^2 = 51\%$). Par contre, de nouveau, l'autonomie scolaire se révèle plus efficace que la délégation de compétences aux autorités politiques locales. Le recrutement des enseignants par les établissements (Suède, Nouvelle-Zélande, Islande...) est associé à des populations d'élèves de bon niveau supérieures à celles des systèmes qui confient cette attribution aux collectivités locales (Australie, Danemark, Norvège...).

Tableau II. 14 : Relation entre le pourcentage des élèves de niveau 5 de PISA et le mode d'organisation des recrutements des enseignants

Modèle		
N = 39		
<u>% élèves de niveau 5</u>	Coefficient	Significativité
Constante	-2,4	
Inverse PIB	+0,0036	***
Recrutement par les autorités locales seules (réf : recrutement centralisé)	+3,3	*
Recrutement par les établissements (réf : recrutement centralisé)	+5,8	***
$R^2 = 51\%$		

*** : significatif au seuil de 1%

** : inférieur à 5%

* : inférieur à 10%

La variable synthétique sur la gestion du personnel, qui nous renseigne à la fois sur le recrutement, la détermination des salaires et la définition des conditions de service des enseignants, converge vers le même résultat. Ce sont a) le modèle qui délègue aux écoles le recrutement des enseignants mais conserve une définition centralisée des salaires et des conditions de service et b) la gestion du personnel par les autorités locales en toute autonomie qui sont les plus associés à des niveaux élevés d'élèves très performants ($R^2 = 48\%$). A l'opposé, la gestion totalement centralisée du personnel (France, Grèce, Corée...) apparaît négative pour la production des élites scolaires. De même, l'intervention conjointe des autorités locales au quotidien et de l'Etat central dans la définition des salaires ou des conditions de services (Espagne, Danemark, Allemagne...) est associée à des élites scolaires faibles. Puisque, comme le montre le modèle précédent, des décisions sur les conditions de service et les salaires peuvent être aussi efficaces quand elles sont prises au niveau local ou national, il semble donc que ce soit principalement le recrutement qui entretient des relations avec l'importance des élèves de niveau 5.

La décentralisation budgétaire est également associée à la production des élites scolaires. Ainsi, plus le management du budget est centralisé, plus le pourcentage d'élèves de niveau 5 est faible. La gestion totalement centralisée des budgets des écoles (Grèce, Portugal, Pérou...) ou l'intervention conjointe des autorités locales et de l'Etat central (Autriche, Japon, Luxembourg...) sont associées à des élites scolaires réduites ($R^2 = 50\%$).

Le modèle global, présenté ci-dessous, nous permet d'analyser ensemble les trois formes de décentralisation : la décentralisation des activités pédagogiques, des ressources financières et du management financier. Il montre que leurs effets se conjuguent pour produire ou contredire le développement d'une élite scolaire. La décentralisation pédagogique semble jouer un rôle plus important dans la production des élites que les autres formes de décentralisation.

Tableau II. 15 : Relation entre le pourcentage d'élèves de niveau 5 et l'organisation de la conception des programmes scolaires, de la gestion du personnel et du management des budgets

Modèle		
N = 39		
<u>% élèves de niveau 5</u>	Coefficient	Significativité
Constante	-2,55	
Inverse PIB	+0,0035	***
Programmes scolaires par objectifs (réf : ens. des autres modalités (a))	+5,3	***
Gestion du personnel enseignant par autorités locales (réf : ens. des autres modalités (b))	+2,5	*
Management partagé entre Etat central et autorités locales (réf : ens. des autres modalités (c))	-2,9	*
$R^2 = 63\%$		

*** : significatif au seuil de 1%

** : inférieur à 5%

* : inférieur à 10%

a) Pour la variable sur la « philosophie » des programmes scolaires, les modalités sont :

- 1) « conception des programmes unitaire », par un acteur national ou fédéral,
- 2) « programmes à objectifs » : le gouvernement central ne présente que des objectifs globaux d'enseignement que les acteurs locaux (autorités politiques ou établissements) transcrivent sous forme de programmes détaillés,
- 3) « programmes à contenus locaux facultatifs » : les contenus obligatoires sont détaillés par le centre, les contenus locaux étant laissés à l'appréciation des acteurs locaux (établissements scolaires ou autorités politiques locales).

b) Pour la variable sur la gestion du personnel enseignant (recrutement, salaires et conditions de service), les modalités sont :

- 1) gestion du personnel (recrutement, salaires et conditions de service) totalement centralisée,
- 2) gestion du personnel entièrement confiée aux collectivités locales,
- 3) gestion du personnel par les autorités locales avec un encadrement national (décisions le plus souvent à propos des grilles de salaires et de conditions de service au niveau national),
- 4) système accordant un rôle prépondérant aux écoles dans la gestion du personnel (recrutement, intéressements salariaux...) dans un cadre réglementaire fixé soit nationalement soit par les autorités locales.

c) Pour la variable sur le management du budget, les modalités sont les suivantes :

- 1) gestion financière centralisée,

- 2) gestion financière par toute administration intermédiaire ou collectivité locale,
- 3) participation importante des établissements scolaires à la gestion financière, aux côtés d'intervenants nationaux ou locaux ;
- 4) complémentarité des acteurs centraux et locaux.

Ce modèle global confirme les résultats précédents. Les programmes par objectifs sont associés à des pourcentages d'élèves de niveau 5 élevés, à management financier et gestion du personnel comparables. De même, les effets positifs de la décentralisation de la gestion du personnel est confirmée, même lorsque l'on raisonne à conception des programmes et organisation financière identiques. Enfin, le caractère peu propice d'un management financier en partie concentré au niveau national apparaît clairement.

L'analyse de la répartition des pouvoirs à travers les grandes fonctions de conception, de gestion et de contrôle des systèmes éducatifs aboutit aux mêmes résultats. Plus la conception est confiée aux autorités locales (Australie, Etats-Unis, Canada...) ou à un binôme constitué d'un Etat central régulateur et d'établissements très autonomes (Belgique flamande, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni), plus le pourcentage des élèves de niveau 5 progresse ($R^2 = 59\%$).

De même, plus la gestion du système éducatif donne une place prépondérante aux écoles (Belgique flamande, Nouvelle-Zélande...), plus l'élite scolaire est nombreuse ($R^2 = 55\%$). A l'opposé, la gestion pratiquée conjointement par les gouvernements centraux et les autorités locales (Espagne, Autriche, Italie...) apparaît négative.

La fonction de contrôle, de nouveau, n'intervient pas sur la production des élites scolaires.

Au total, il apparaît que la répartition des compétences en éducation et l'ampleur de l'élite scolaire entretiennent des relations très fortes. Plus le système éducatif est décentralisé, plus le nombre d'élèves très performants augmente. Toutes les mesures de décentralisation, à la fois dans les activités pédagogiques, le management financier et la gestion du personnel, se conjuguent pour favoriser le développement d'une élite scolaire nombreuse. Les délégations de pouvoir effectuées en faveur des établissements semblent plus efficaces que celles qui concernent les collectivités locales.

Comment expliquer cette relation forte entre décentralisation et élite scolaire ? Le modèle du Principal-Agent suffit-il à expliquer les effets positifs de la gouvernance locale ? Est-ce parce que la décentralisation et surtout l'autonomie scolaire conduisent à une meilleure adaptation des conditions et des contenus d'apprentissage à chaque public scolaire qu'elles favorisent le développement d'élites scolaires ? Si tel était le cas, on se demande pourquoi nous n'avons pas, dans notre analyse sur les élèves en difficulté, trouvé un résultat qui fasse pendant à cette conclusion. Si les mesures de décentralisation s'avèrent positives pour les élèves les plus avancés, elles devraient permettre également de limiter les difficultés scolaires en répondant mieux aux besoins spécifiques des élèves en difficulté. Or, nous n'avons pas exactement abouti à cette conclusion. Nous avons vu en effet que, certes, des interventions locales pouvaient être positives mais que, pour ce faire, elles devaient être opérées dans un cadre défini nationalement. Dans le cas de l'analyse sur l'élite scolaire, la nécessité d'un

encadrement national n'apparaît nullement. Au contraire, les interventions des gouvernements centraux sont souvent associées à des populations d'élèves de niveau 5 plus faibles.

Cela montre donc que, au-delà des explications avancées par le modèle du Principal-Agent, qui certainement expliquent partiellement nos résultats, une dynamique locale propre agit en faveur du développement d'une élite scolaire. L'argumentation des détracteurs de la décentralisation pourrait donc peut-être expliquer également en partie ce phénomène. En effet, on sait, depuis le rapport Coleman (1966), que les élèves les meilleurs sont le plus souvent issus de milieux socialement favorisés. Des mécanismes inégalitaires, liés à la gouvernance locale, pourraient donc intervenir pour améliorer plus encore les conditions d'apprentissage des élèves de milieux aisés dont on sait qu'elles sont déjà très favorables, même dans des pays centralisés comme la France. Tout se passe comme si, face à une absence de mécanismes de péréquation nationaux, les élites sociales locales parvenaient à détourner à leur profit des ressources éducatives qui vont permettre d'asseoir le développement d'une élite scolaire. Des délégations de pouvoirs dans tous les domaines – pédagogie, R.H., budget - se conjugueraient alors pour assurer une définition des contenus scolaires optimum pour ces élèves avancés et aisés, pour recruter dans leurs écoles les enseignants les plus performants et pour permettre à leurs établissements de bénéficier de ressources supplémentaires, certainement parce qu'ils sont localisés dans des zones géographiques riches. Ceci explique peut-être que les décentralisations budgétaires, qui ont traditionnellement peu d'impact, présentent ici des effets positifs.

Dans quels lieux agissent ces mécanismes ? On pense bien sûr immédiatement aux établissements scolaires. De nombreuses études concordent pour montrer que les contextes « établissements » sont fortement variables et jouent significativement sur les performances des élèves. Pour analyser ces différences inter-écoles, nous mobilisons, dans les données calculées par PISA, l'indicateur qui présente, pour chaque système éducatif, la variance des performances académiques entre les écoles exprimée en pourcentage de la variance totale du pays. Nous rappelons que pour simplifier, dans ce texte, nous appelons cette variable la « variance inter-établissement ». Lorsque cet indicateur est élevé, les différences académiques inter-écoles participent amplement à l'explication des disparités scolaires constatées dans le pays. Plus la variance inter-établissement augmente, plus les écoles d'un pays présentent des résultats académiques contrastés.

Si les établissements sont le lieu privilégié des mécanismes inégalitaires suscités par les mesures de décentralisation, la variance inter-établissement doit entretenir des relations fortes avec les modèles de répartition des compétences les plus décentralisés. Autrement dit, la gouvernance locale devrait se traduire par des différences plus fortes entre les établissements. Comme le montre le modèle ci-dessous, il n'en est rien³³. Contre toute attente, c'est un des modèles centralisés qui est associé à la variance inter-établissement la plus forte. Le résultat n'est pas tout à fait paradoxal. En effet, c'est le régime « centralisé avec certification locale » qui entretient une relation significative avec la variance inter-établissement. Aucun des modèles décentralisés, dont nous avons vu qu'ils jouent positivement sur l'ampleur des élites

³³ Le modèle explicatif de la variance inter-établissement a été construit sans variable de contrôle. En particulier, l'analyse a montré que cette variable n'est corrélée ni avec le PIB/habitant, ni avec les inégalités sociales (coefficient GINI), ni avec la structure sociale des pays (« ISEI »).

scolaires, n'est associé à un niveau de variance inter-établissement particulièrement élevé. La décentralisation, quelle que soient les formes qu'elle emprunte, ne se traduit donc pas par des différences inter-établissements accrues.

Tableau II. 16 : Relation entre la variance inter-établissement et les modèles de répartition des pouvoirs

Modèle		
N = 39		
<u>Variance inter-établissement</u>	Coefficient	Significativité
Constante	+50,1	
Système centralisé à certification locale	+21	**
Système centralisé	-5	n.s.
Système fédéral	+1,8	n.s.
Système à « collaboration »	-11	n.s.
Système « décentralisateurs-volontaristes »	+4	n.s.
$R^2 = 11\%$		

** : inférieur à 5%

n.s. : non significatif

L'analyse plus fine menée sur les compétences conduit aux mêmes résultats. Aucune des indicatrices décrivant les systèmes dans lesquels les établissements bénéficient d'une forte autonomie (programmes scolaires à objectifs, recrutements réalisés par l'école, management important du budget par l'école...) n'est corrélée avec la variance inter-établissement. Il ne semble donc pas que les autonomies scolaires se traduisent par davantage d'inégalités entre les établissements.

Si des mécanismes inégalitaires sont impliqués par les réformes de décentralisation, ils se produisent manifestement à un niveau autre que celui de l'établissement. Lorsque les décentralisations sont politiques, ces processus ont certainement davantage lieu au niveau du territoire des collectivités qui participent à la gestion des écoles. Evidemment, une explication est plus difficile à apporter dans le cas des autonomies scolaires. Ces inégalités s'expriment-elles au sein des établissements, dans les classes ? Mais peut-être que les autonomies scolaires ne se traduisent, contrairement à la thèse des détracteurs de la décentralisation, ni par des différences accrues entre les établissements, ni même par des inégalités supplémentaires entre les élèves ?

Pour répondre à cette question, nous examinons maintenant les relations entre la répartition des pouvoirs et les inégalités scolaires.

D. Répartition des compétences et inégalités scolaires

Pour évaluer les disparités académiques dans chaque pays, nous avons mobilisé deux variables. Nous avons premièrement étudié le nombre d'élèves que l'on peut considérer de niveau « moyen » puisqu'ils atteignent les niveaux 2, 3 et 4 de PISA. Nous avons également analysé les écarts-types de performances scolaires qui caractérisent chaque pays. Nous avons donc deux versions du même phénomène. Plus le nombre d'élèves de niveau « moyen » est important, moins le pays connaît des disparités académiques fortes. De même, plus l'écart-type de ses performances est faible, moins les inégalités scolaires sont évidemment élevées.

Les modèles d'organisation des pouvoirs en éducation expliquent-ils en partie les disparités de résultats scolaires constatées au sein des pays de l'enquête PISA ? Est-ce que la décentralisation conduit à des écarts scolaires plus importants ? La production d'inégalités est, en effet, le principal grief adressé à la décentralisation. Parce qu'elle morcelle les unités scolaires et qu'elle pourrait permettre des accès inégaux aux ressources éducatives suivant les lieux de scolarisation, la gouvernance locale est perçue comme une menace contre le principe de l'égalité de traitement. Parce que les élèves ne bénéficieraient plus tout à fait des mêmes conditions d'apprentissage, leurs résultats scolaires s'en trouveraient affectés.

Aussi, reproche-t-on souvent aux Etats fédéraux – emblématiques de la gouvernance locale - et aux pays qui ont mené des politiques de décentralisation volontaristes depuis les années 80 de connaître des disparités scolaires importantes.

Un survol rapide des résultats de l'enquête PISA montre, certes, que certains grands Etats fédéraux comme l'Allemagne (dispersion du score moyen à l'écrit de 111), les Etats-Unis (105) ou l'Australie (102) présentent des résultats scolaires hétérogènes. De même, certains pays que nous avons classés dans les « Etats décentralisateurs-volontaristes », comme la Nouvelle-Zélande (108), se caractérisent également par des inégalités de performances entre leurs élèves. Mais les contre-exemples sont nombreux dans chacune des deux familles. Etats à structure fédérale, le Canada (95) ou la Russie (92) sont relativement égalitaires. De même, dans la famille des « Etats décentralisateurs-volontaristes », la Suède (92), la Hongrie (94) ou le Chili (90) ont une population scolaire relativement homogène.

Manifestement, le lien de cause à effet entre la décentralisation des pouvoirs et les inégalités de résultats scolaires n'est pas établi par un premier survol des pays de notre échantillon. La décentralisation ne rime pas toujours avec inégalités, de même que certains Etats centralisés se classent parmi les pays inégalitaires (Roumanie, Bulgarie...).

L'analyse statistique va dans le même sens. Quel que soit l'indicateur utilisé – le pourcentage d'élèves moyens ou les disparités des résultats à l'épreuve de l'écrit -, le lien entre la décentralisation et les inégalités scolaires n'est pas simple à établir.

Chacun des indicateurs a été analysé avec des variables de contrôle spécifiques³⁴.

³⁴ Le PIB/habitant entretenant une forte relation avec le pourcentage des élèves de niveaux 2, 3, et 4, nous l'avons intégré dans tous les modèles de notre analyse sur la proportion des élèves de « niveau moyen ». De

Pour nos deux variables, la typologie des modèles d'organisation des pouvoirs (Etats centralisés, fédéraux, décentralisés modérés, décentralisés volontaristes...) n'a pas permis d'expliquer les inégalités de résultats scolaires. On peut donc penser qu'aucun des grands modèles d'organisation, tels qu'ils existent aujourd'hui, ne conduit à une structure particulièrement homogène ou hétérogène de sa population scolaire.

De même, l'analyse effectuée à partir des variables sur le degré de décentralisation a abouti au même résultat. Ni le pourcentage d'élèves moyens, ni la disparité des résultats scolaires ne sont associés au degré de centralisation. Contrairement aux allégations des détracteurs de la décentralisation, on ne peut donc pas affirmer que plus la décentralisation progresse, plus les inégalités entre élèves augmentent.

Affinons, maintenant, notre analyse par une étude fine des compétences.

L'analyse des deux variables reflétant les inégalités scolaires a abouti aux résultats suivants :

- 1) Nous confirmons le premier résultat : la relation entre la répartition des pouvoirs et les inégalités scolaires n'est pas significative dans de nombreux domaines.
 - a. Ainsi, dans le domaine pédagogique, ni le pourcentage d'élèves moyens, ni la disparité des résultats ne sont associés à l'organisation de la conception des programmes scolaires. De même, l'analyse des deux variables montre que la « philosophie » des programmes – unitaire, à objectifs ou à contenus locaux – n'intervient ni pour creuser, ni pour réduire les écarts. L'organisation des examens est aussi neutre dans ce domaine. Seul l'encadrement du choix des manuels par un Etat central ou une collectivité local joue positivement sur le nombre d'élèves moyens ($R^2=50\%$).
 - b. De la même façon, l'organisation de la gestion du personnel ne semble pas associée aux inégalités scolaires, d'après les deux variables étudiées. Que le recrutement des enseignants soit effectué par les établissements, par les autorités locales ou par l'Etat central se révèle neutre par rapport aux écarts scolaires. L'organisation des compétences pour la détermination des salaires et des conditions de service n'influe également pas sur les inégalités scolaires. La décentralisation du personnel ne semble donc pas se traduire par davantage d'inégalités.
 - c. Enfin, la décentralisation financière n'accroît pas non plus les inégalités académiques. Ni la définition et l'allocation des budgets, ni leur management au quotidien ne sont associés au nombre d'élèves moyens ou aux disparités scolaires. Seul un financement mixte alliant les collectivités locales à l'Etat central permet de lutter contre les écarts scolaires ($R^2= 40\%$ pour la variable

même, puisque l'Indice Socio Economique de Statut Professionnel (ISEI) influence grandement les disparités de résultats scolaires ($R^2 : 33\%$), nous l'avons conservé dans les modèles explicatifs de cette variable.

sur les élèves de niveau « moyen », $R^2= 38\%$ pour la variable sur les disparités scolaires).

- 2) En fait, seul un modèle d'organisation des pouvoirs semble plutôt lié à des inégalités scolaires supérieures. La structure fédérale « pure » paraît être davantage porteuse d'inégalités de résultats que les autres schémas d'organisation. Par « pure », nous entendons que les autorités locales disposent de toute liberté et contrôle sur leur système éducatif sans que l'Etat fédéral n'intervienne. Ce résultat se retrouve à travers plusieurs compétences. Ainsi, l'hétérogénéité de la population scolaire est accrue quand sont confiées aux collectivités locales seules (Etats-Unis, Australie, Allemagne, Suisse...) la conception du système éducatif ($R^2 =50\%$) ou la définition des programmes scolaires et des certifications ($R^2=39\%$).

Par contre, l'intervention des autorités locales n'est pas à bannir par principe. Ainsi, en matière de gestion du système, le schéma qui allie les collectivités locales et les établissements semble le moins porteur d'inégalités ($R^2 : 44\%$). Il semblerait donc qu'une gestion locale – si elle associe les deux acteurs locaux - soit positive, comme en Hongrie, en Espagne, en Finlande ou en Islande.

La légitimité de l'intervention des collectivités locales dans de nombreux domaines - quand elle n'est pas exclusive - explique que les Etats fédéraux ne soient pas uniformément marqués par une population scolaire hétérogène. Nombre d'entre eux ont, en effet, adopté, dans les années 90, des mécanismes d'encadrement de l'action de leurs Etats (Brésil, Canada...): standards communs, règles de péréquation des ressources, programmes pédagogiques fédéraux... Seuls les Etats fédéraux « purs », comme l'Allemagne, la Suisse ou les Etats-Unis des années 90³⁵ sont porteurs d'inégalités scolaires importantes.

Au total, les craintes des détracteurs de la décentralisation n'apparaissent qu'en partie fondées. La gouvernance locale ne conduit pas toujours à un accroissement des inégalités scolaires. Il semble que seule une des formes de décentralisation soit associée à des disparités scolaires élevées. Il s'agit des Etats fédéraux, dans lesquels aucun mécanisme de régulation et de péréquation au sein de l'école ne vient contrecarrer les inégalités sociales et territoriales fortes qui caractérisent ces sociétés.

A l'opposé, les politiques de décentralisation menée depuis deux décennies, qu'elles empruntent la forme modérée de la « collaboration » ou le chemin plus offensif des pays « décentralisateurs-volontaristes », ne paraissent pas s'être soldées par des inégalités scolaires plus élevées. En effet, dans les deux cas, l'Etat central, s'il a délégué des fonctions de gestion, conserve un rôle structurant majeur pour la conception et le contrôle du système. Il semble que même s'il ne rentre pas dans le détail de l'organisation pédagogique et financière quotidienne, même s'il ne gère plus en direct les

³⁵ Les grands programmes fédéraux américains, adoptés à la toute fin de la décennie, n'ont que très faiblement marqué la cohorte testée dans PISA 2000.

ressources humaines, les régulations strictes qu'il édicte puissent empêcher les dérives inégalitaires.

Une explication complémentaire peut également être apportée sur l'absence de liaison entre les inégalités de performances et les politiques de décentralisation menées depuis les années 80 : les disparités de ressources éducatives, peut-être générées par ces réformes mais certainement cantonnées dans des limites politiquement acceptables, pourraient ne pas s'être traduites par des disparités de résultats scolaires. De nombreuses études empiriques ont, en effet, montré qu'il n'y pas de strictes translations entre les ressources éducatives et les performances scolaires. Au total, si les décentralisations peuvent quelque peu malmener l'égalité de traitement, il se pourrait donc qu'elles ne nuisent pas totalement à l'égalité des acquis si elles sont menées dans un cadre régulé nationalement.

Est-ce que l'étude des inégalités scolaires d'origine sociale aboutit aux mêmes conclusions ?

E. Répartition des compétences et les inégalités scolaires d'origine sociale

Pour appréhender les inégalités sociales de performances, nous avons mobilisé la variable « INEGA » présentée précédemment³⁶. Schématiquement, cet indicateur décrit, pour chaque pays, les relations qui existent entre les caractéristiques socio-économiques des élèves et leurs performances moyennes. Plus il est élevé, plus les résultats académiques sont associés aux caractéristiques familiales. La force de cette relation varie suivant les pays. En effet, dans certains systèmes éducatifs, les relations entre les caractéristiques socio-économiques des élèves et les performances académiques sont fortes. Au contraire, d'autres pays parviennent à limiter à l'école l'influence du milieu socio-économique. Par exemple, les inégalités sociales de performances sont faibles en Corée, au Japon, en Islande, en Finlande ou en Espagne. Elles sont très marquées en Allemagne, en Hongrie, en Suisse, aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni. La variable « INEGA » permet donc d'appréhender la variation de l'influence socio-économique sur les résultats scolaires selon les pays.

Nous cherchons donc ici à savoir si la répartition des compétences en éducation entretient une relation avec ces disparités sociales. On s'interroge, en particulier, sur les liens qui peuvent exister entre le modèle décentralisé et les inégalités sociales de performances. Est-ce que la gouvernance locale se solde par des écarts sociaux plus importants ? C'est ce que semble appréhender les détracteurs de la gouvernance locale. En effet, selon eux, la décentralisation peut conduire à la capture du pouvoir local renforcé par certains groupes d'intérêt locaux, ces lobbies se confondant certainement avec les groupes sociaux les plus influents (Bardhan et Mookherjee, 1998). Les réformes de décentralisation pourraient donc se traduire par un contexte d'apprentissage plus avantageux pour les élèves des milieux favorisés, ce qui creuserait les écarts scolaires entre les groupes sociaux.

Nous avons mené notre étude à niveau de disparités scolaires constant³⁷.

Tous nos modèles convergent pour montrer qu'il existe une relation forte entre la décentralisation et des inégalités scolaires d'origine sociale élevées. Quelles que soient les formes qu'ils revêtent, les modèles décentralisés sont associés à des disparités sociales élevées. A l'opposé, **la lutte contre les inégalités sociales de compétence passe par le schéma simple de l'Etat unitaire et centralisé.**

Ce résultat se retrouve, tout d'abord, dans les activités pédagogiques.

En effet, la création centralisée des programmes scolaires (Japon, Corée, France...) est associée à des niveaux de disparités sociales faibles ($R^2 = 50\%$). C'est également le cas de la

³⁶ La construction de cette variable est décrite dans la partie I. Cet indicateur a été construit dans le cadre d'un travail précédent (Duru-Bellat, Mons, Suchaut, 2003)

³⁷ Nous souhaitons en effet estimer les réelles relations entre la répartition des pouvoirs et les inégalités sociales sans que ces résultats soient biaisés par des disparités scolaires initiales. Par exemple, les Etats fédéraux sont caractérisés par de fortes inégalités scolaires, mais sont-ils également marqués par des inégalités sociales ? Or, la variable « Inega » qui décrit le niveau des inégalités sociales de performances dans chaque pays entretient une relation forte avec les disparités de résultats globales à l'épreuve écrite (variable « Disécrit »). Le R^2 du modèle qui lie ces deux variables atteint 44%. Dans tous les modèles que nous présentons ici, nous avons donc intégré, en contrôle, la variable « Disécrit ».

philosophie de conception des programmes que nous avons appelée « unitaire » ($R^2 = 52\%$). A l'opposé, les deux modèles qui laissent une initiative au local dans la définition des enseignements, à savoir les « programmes à objectifs »³⁸ (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni...) et les « programmes à contenus locaux » (Norvège, Pologne...) se solderaient par des écarts sociaux plus importants ($R^2=52\%$).

L'existence de mécanismes d'évaluation-certification nationaux³⁹ (Danemark, Finlande, France...) semblerait, également, empêcher les dérives inégalitaires ($R^2=50\%$). A l'opposé, le modèle qui prévoit une certification par les écoles (Pérou, République Tchèque...) est associé à des disparités sociales fortes ($R^2= 49\%$). Plus globalement, le fait que la fonction de contrôle⁴⁰ soit exercée par le gouvernement central - par le biais d'examens, de tests standardisés nationaux (Suède, Finlande, Norvège) ou d'inspections puissantes (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni) - contribue également à réduire les inégalités sociales de performance ($R^2 = 56\%$).

Toutes ces relations sont relativement fortes. En effet, dans les modèles présentés précédemment, la répartition des compétences contribue aux pouvoirs explicatifs des différentes régressions pour environ 10% à 20%⁴¹. Les organisations centralisées sont associées, en général, à des inégalités sociales inférieures au moins d'un demi-écart type⁴².

Au-delà de la pédagogie, on retrouve les mêmes résultats dans le domaine de la gestion du personnel. Les meilleurs résultats sont acquis par une gestion centralisée des ressources humaines enseignantes, comme au Japon ou en Corée ($R^2 = 52\%$). A l'opposé, par défaut, une forte autonomie des établissements semblerait davantage porteuse d'inégalités sociales.

De nouveau, un financement mixte, comme en Finlande, au Japon, ou en Nouvelle-Zélande, se révèle également positif ($R^2 = 63\%$, dans le cadre d'un modèle global). Par contre, la décentralisation des budgets ne semble pas intervenir sur les disparités sociales.

³⁸ Nous rappelons que la variable sur la « philosophie » des programmes comporte les modalités suivantes :
- 1) « conception des programmes unitaire », par un acteur national ou fédéral,
- 2) « programmes à objectifs » : le gouvernement central ne présente que des objectifs globaux d'enseignement que les acteurs locaux (autorités politiques ou établissements) transcrivent sous forme de programmes détaillés,
-3) « programmes à contenus locaux facultatifs » : les contenus obligatoires sont détaillés par le centre, les contenus facultatifs étant laissés à l'appréciation des acteurs locaux (établissements scolaires ou autorités politiques locales).

³⁹ Il s'agit ici de la variable qui porte exclusivement sur l'évaluation des élèves à travers des examens nationaux et des tests standardisés quand ils touchent des échantillons de grande ampleur. L'évaluation nationale est opposée à une évaluation par les collectivités locales ou par les écoles.

⁴⁰ Il s'agit ici de la variable plus globale portant sur la « fonction de contrôle » du système éducatif. Elle intègre donc aussi bien l'évaluation des élèves que celles des enseignants, les procédures de sanction et les mécanismes de contrôle de qualité. Le contrôle centralisé s'oppose au contrôle par les collectivités locales et à celui laissé aux écoles (certifications par l'école, évaluation des enseignants par les écoles...).

⁴¹ Le R^2 du modèle qui lie « Inega » au inégalités scolaires globales (« Disécrit ») atteint 44%. Les R^2 des modèles que nous venons de présenter oscillent entre 48% et 56%.

⁴² C'est le cas pour les modèles faisant intervenir les programmes centralisés, la philosophie des programmes dite unitaire et les examens nationaux. Le contrôle national est lui associé à un niveau d'inégalités sociales inférieur de 2/3 d'écart-type. Pour les pays étudiés ici, la variable « Inega » présente une moyenne de 0 et un écart-type de 1.

Le modèle global⁴³, présenté ci-dessous, montre que ce sont principalement les compétences des domaines pédagogiques et financiers qui entretiennent des relations avec les inégalités sociales. En effet, à organisations des programmes et du financement identiques, la centralisation du personnel ne joue plus le rôle positif que nous avons décrit précédemment. Par contre, ce modèle global confirme les premières conclusions. A mode de financement comparable, les conceptions de programmes qui laissent une large initiative au local sont bien associées à des inégalités sociales plus fortes. Il s'agit des programmes « à objectifs » et « à contenus locaux ». Un financement mixte apparaît positif.

⁴³ Du fait des fortes corrélations qui existent entre toutes les indicatrices associées positivement à des inégalités sociales réduites (programmes centralisés, examens centralisés, gestion du personnel centralisée...), nous n'avons pas pu construire un modèle plus directement lisible, c'est-à-dire faisant intervenir uniquement des variables associées positivement à des inégalités sociales faibles.

Tableau II. 17 : Relation entre l'ampleur des inégalités sociales de performances et l'organisation de la conception des programmes scolaires, de la gestion du personnel et du financement du système éducatif, à inégalités scolaires constantes (variable « Disécrit »)

Modèle		
N = 39		
<u>Inégalités sociales</u> (« INEGA »)	Coefficient	Significativité
Constante	-6,9	
Inégalités scolaires globales (« Disécrit »)	+0,07	***
Financement par Etat et collectivités locales (réf. Autres modalités (a))	-0,6	**
« Programmes scolaires par objectifs » (réf : programmes scolaires unitaires)	+0,8	**
« Programmes scolaires à contenus locaux » (réf. programmes scolaires unitaires)	+0,7	**
Gestion du personnel enseignant centralisée (réf : ens. des autres modalités (b))	-0,2	n.s.
$R^2 = 57\%$		

*** : significatif au seuil de 1%

** : inférieur à 5%

* : inférieur à 10%

ns : non significatif

a) Pour la variable sur le financement, les modalités sont : 1) financement centralisé, 2) financement par les collectivités locales seules, 3) financement mixte par l'Etat central et les collectivités

Pour la variable sur la « philosophie » des programmes scolaires, les modalités sont :

- 1) « conception des programmes unitaire », par un acteur national ou fédéral,
- 2) « programmes à objectifs » : le gouvernement central ne présente que des objectifs globaux d'enseignement que les acteurs locaux (autorités politiques ou établissements) transcrivent sous forme de programmes détaillés,
- 3) « programmes à contenus locaux facultatifs » : les contenus obligatoires sont détaillés par le centre, les contenus facultatifs étant laissés à l'appréciation des acteurs locaux (établissements scolaires ou autorités politiques locales).

b) la variable sur la gestion du personnel enseignant (recrutement, salaires et conditions de service), les modalités sont :

- 1) gestion du personnel (recrutement, salaires et conditions de service) totalement centralisée,
- 2) gestion du personnel entièrement confiée aux collectivités locales,
- 3) gestion du personnel par les autorités locales avec un encadrement national (décisions le plus souvent de grilles de salaires et de conditions de service au niveau national),
- 4) système accordant un rôle prépondérant aux écoles dans la gestion du personnel (recrutement, intéressements salariaux...) dans un cadre réglementaire fixé soit nationalement soit par les autorités locales.

Les pays asiatiques (Japon, Corée, Hong Kong, et Thaïlande) qui se caractérisent à la fois par de faibles disparités de résultats et des inégalités sociales de performances très limitées sont l'archétype de ce système (cf. tableau ci-dessous).

Tableau II. 18 : Facteurs institutionnels associés à de faibles niveaux d'inégalités scolaires d'origine sociale et sélection de pays présentant des situations extrêmes en terme d'inégalités sociales de performances

Pays	Japon	Hong Kong	Islande	Finlande	Allemagne	Rep Tchèque	Hongrie
	Inégalités sociales faibles				Inégalités sociales fortes		
Inégalités sociales	-2,1	-1,6	-1,5	-1,5	2,41	1,6	1,5
Programmes centralisés	***	***	***	0	0	0	0
Evaluation nationale du système	***	***	***	***	0	0	***
Gestion centralisée des ressources humaine enseignante	***	***	**	0	0	**	**
Financement mixte	***	**	**	***	0	0	***

*** : répartition des pouvoirs en adéquation avec le modèle global, pour la compétence désignée

** : répartition des pouvoirs proche du modèle global, pour la compétence désignée

0 : répartition des pouvoirs en contradiction avec le modèle global, pour la compétence désignée

Au total, les craintes des détracteurs de la décentralisation sur une possible dérive des inégalités sociales de performances semblent fondées. En effet, quelles que soient les formes empruntées par la gouvernance locale, le transfert de compétences aux écoles ou aux collectivités locales paraît se solder par des écarts sociaux plus élevés. L'autonomie scolaire et la décentralisation politique ont, toutes deux, des conséquences aussi négatives en terme d'inégalités sociales. Au contraire, le modèle monolithique de l'Etat centralisé unitaire est associé à des disparités sociales moindres.

C'est la décentralisation pédagogique qui semble entretenir le plus de relations avec les inégalités sociales à l'école. A l'opposé, un financement mixte associant Etat et collectivités locales apparaît positif.

Conclusion

A la suite de cette analyse sur les relations entre la répartition des pouvoirs et les performances des élèves, plusieurs constats s'imposent.

1) Les réformes institutionnelles touchant aux modes de gouvernance ont des effets importants sur l'efficacité et l'équité des systèmes éducatifs.

Notre analyse montre clairement que les modes d'organisation des compétences en éducation entretiennent des relations importantes avec les résultats des élèves.

Les choix faits en matière de décentralisation ont donc des conséquences qui ne sont pas négligeables sur les performances des systèmes éducatifs. Tant le niveau général que l'importance des élèves en difficulté ou la production de l'élite scolaire sont, en partie, déterminés par l'organisation des pouvoirs. De la même façon, l'ampleur des inégalités scolaires et des disparités sociales de performances ont à voir avec les structures de décision.

2) Pour la recherche d'une meilleure efficacité, donner davantage d'initiative aux acteurs locaux peut être positif si leurs interventions sont encadrées nationalement.

L'étude montre, à l'instar des modèles Principal-Agent, que les mesures de décentralisation peuvent avoir des conséquences positives sur l'efficacité des systèmes éducatifs. Ainsi, permettre aux écoles de construire leurs propres programmes scolaires, à partir d'objectifs globaux érigés par le gouvernement central, est bénéfique à la fois pour le niveau moyen des élèves et pour la production d'une élite scolaire. De même, confier aux établissements le soin de recruter leurs enseignants est associé à des populations d'élèves en difficulté plus réduites et à des élites scolaires plus nombreuses.

Pour autant, les interventions des acteurs locaux ne sont efficaces que si elles s'intègrent dans un cadre défini par l'Etat central. Ainsi, au-delà de l'autonomie laissée aux écoles, les « programmes à objectifs » sont efficaces parce qu'ils permettent au gouvernement central d'imposer aux écoles non plus une obligation de moyens mais une obligation de résultats. Les enseignants ne doivent plus seulement « couvrir » un programme, ils doivent garantir que les acquisitions ont bien été réalisées. De la même façon, pour développer une élite nombreuse, le recrutement par l'établissement voit son efficacité renforcée s'il est couplé avec des décisions nationales en matière de niveau de formation minimum, de salaires et de conditions de service. L'établissement choisit l'individu-enseignant, le gouvernement central définit le portrait-type et garantit son statut. Il assure ainsi un niveau de qualité minimum du corps enseignant et laisse l'établissement choisir les meilleurs dans son vivier.

Au total, donner davantage d'initiative aux acteurs locaux est important, encadrer leur intervention pour que le système garde une cohérence globale est nécessaire.

3) Equité scolaire : la décentralisation, sans garde-fous nationaux, conduit à davantage d'inégalités de performances

Cette intervention centrale se révèle également nécessaire pour contrecarrer les dérives inégalitaires de la gouvernance locale. En effet, quand elle est totale – c'est-à-dire quand les acteurs locaux assument leurs responsabilités éducatives en toute autonomie –, la

décentralisation conduit à des inégalités scolaires renforcées. Cette situation se confond avec la décentralisation politique. En effet, l'autonomie scolaire s'accompagne toujours d'un encadrement national. Aucun pays n'a délégué à ses écoles l'ensemble des responsabilités éducatives. Résultat, les autonomies scolaires ne semblent pas se traduire par des inégalités scolaires supérieures à celles des modèles centralisés.

4) Equité sociale : toutes les formes de décentralisation renforcent les inégalités sociales face à l'école.

Si l'autonomie scolaire et la décentralisation politique ne s'accompagnent pas des mêmes dérives inégalitaires en matière de résultats scolaires, toute délégation de pouvoirs vers le local, quelles que soient les formes empruntées, se traduit, par contre, par des inégalités scolaires d'origine sociale accrues. La décentralisation est donc synonyme d'inégalités sociales renforcées.

Est-ce que cette situation s'explique par le fait que les modèles décentralisés se développent davantage dans des sociétés inégalitaires ? Ceci ne semble pas être la bonne réponse. En effet, le coefficient de Gini⁴⁴ n'est pas corrélé avec notre grande typologie des pouvoirs. Aucun schéma d'organisation des compétences ne se caractérise par un niveau d'inégalités sociales spécifique, dont l'école ne serait qu'un des révélateurs. Ce sont bien les décentralisations scolaires qui sont responsables de ces inégalités sociales de performances accrues.

Autre interrogation : pourquoi les autonomies scolaires, qui ne se caractérisent pas par des publics scolaires spécialement hétérogènes, produisent au contraire des inégalités sociales élevées ? Une explication peut être avancée : les mécanismes de péréquation qui caractérisent ces décentralisations se soucient davantage d'inégalités territoriales que de disparités sociales. Ils visent principalement à remédier à de potentielles différences de ressources entre les régions ou entre les établissements. Ils ne cherchent quasiment jamais à contrecarrer des disparités d'acquis entre les groupes sociaux⁴⁵. L'analyse doit être poursuivie sur ce sujet.

5) La nécessité de rôles différenciés pour chacun des acteurs

Quels doivent être les rôles de chacun des acteurs ? Le tableau présenté ci-dessous répond partiellement à la question.

Il synthétise les résultats exposés précédemment à propos des trois grandes fonctions des systèmes éducatifs : la conception, la gestion et le contrôle. Il met en évidence l'intensité des corrélations qui existent entre la répartition des pouvoirs dans chacune des grandes fonctions et les résultats des systèmes éducatifs que nous avons étudiés précédemment (performances moyennes, proportion d'élèves en difficulté, niveau des inégalités scolaires...). Il précise, également, pour les trois fonctions, quel est le mode d'organisation des compétences le plus efficace pour atteindre chacun des résultats. Par exemple, la fonction de conception doit être attribuée conjointement à l'Etat central et aux établissements si l'on souhaite voir progresser

44 Nous mobilisons pour cette analyse les coefficients de Gini fondés sur les revenus bruts des foyers (dernières années disponibles entre 1992-98). Ils indiquent pour chaque pays la disparité des revenus. Ce sont donc des indicateurs du niveau d'inégalités sociales.

45 Le cas néo-zélandais fait exception puisque, désormais, une partie de la subvention que les établissements reçoivent du gouvernement local est conditionnée par la présence d'élèves de milieux défavorisés.

le niveau moyen des élèves ou se réduire la proportion des élèves en difficulté. Dans les deux cas, la corrélation entre l'organisation des pouvoirs en matière de conception et les deux indicateurs d'efficacité des systèmes éducatifs est importante. A l'opposé, le choix des acteurs en charge de la conception semble neutre par rapport aux inégalités scolaires d'origine sociale. La corrélation est donc nulle.

Tableau II. 19 : Relations entre les principaux indicateurs de l'efficacité et de l'équité des systèmes éducatifs et la répartition des compétences dans les trois grandes fonctions

Indicateurs de l'efficacité et de l'équité des systèmes éducatifs	Répartition des compétences dans les grandes fonctions des systèmes éducatifs					
	Conception		Gestion		Contrôle	
	Intensité de la corrélation	Acteurs positivement associés	Intensité de la corrélation	Acteurs positivement associés	Intensité de la corrélation	Acteurs positivement associés
Performances globales élevées	***	couple 1 et 3 (positivement)	0	aucun	0	aucun
Faible proportion d'élèves en difficulté	***	Couple 1 et 3 (positivement)	**	Couple 2 et 3 (positivement)	0	aucun
Proportion élevée d'élèves très performants	***	2 ou couple 1 et 3 (positivement)	***	3 (positivement)	0	aucun
Inégalités scolaires faibles	***	2 (négativement)	***	Couple 2 et 3 (positivement)	0	aucun
Inégalités scolaires d'origine sociale faibles	0	aucun	0	aucun	***	1 (positivement)

Légende : 1= Etat central, 2= collectivités locales, 3= établissements scolaires. Quand il est fait mention de « couple », il s'agit de l'intervention conjointe de deux acteurs

Intensité de la corrélation : 0= nulle, *=faible, **=moyenne, ***= élevée

Que nous montre ce tableau sur les champs d'action qui doivent être attribués à chaque acteur ?

Comme nous venons de le voir, il apparaît tout d'abord nettement que l'intervention de l'Etat central est primordiale. Elle semble surtout nécessaire dans les fonctions de conception et de contrôle du système éducatif. Son intervention est positivement associée à une amélioration des performances moyennes, une réduction du nombre des élèves en difficulté et la production d'une élite nombreuse. Un contrôle exercé au niveau central est également associé à des inégalités scolaires d'origine sociale plus faibles. A l'opposé, son implication paraît moins cruciale dans la fonction de gestion. Ce sont plutôt les acteurs locaux –établissements

et autorités locales – qui ont un rôle à jouer dans le management quotidien des écoles, souvent en interaction.

Quel acteur local doit être privilégié ?

Le tableau ci-dessus montre que le rôle des établissements est plus essentiel au fonctionnement des systèmes éducatifs que celui des collectivités locales. En effet, les écoles semblent avoir un rôle important à jouer dans la gestion mais aussi dans la conception du système scolaire. A l’opposé, les collectivités locales semblent devoir se cantonner à des activités de gestion, En effet, comme nous l’avons vu précédemment, des initiatives des pouvoirs politiques locaux dans les domaines pédagogiques - surtout quand ils agissent en toute autonomie - peuvent se solder par des résultats négatifs. Ainsi, la définition des programmes et l’organisation des certifications par les autorités locales seules se traduisent par des inégalités scolaires supérieures et des performances moyennes moins élevées.

Si l’intervention des autorités locales dans les domaines pédagogiques ne semble pas positive, leur participation au financement du système éducatif aux côtés de l’Etat central est, au contraire, très bénéfique. En effet, ce financement mixte est associé à des performances moyennes élevées et à des proportions d’élèves en difficulté faibles. Il entretient également des relations positives avec les inégalités scolaires et les disparités sociales. Ces résultats très significatifs ne s’expliquent pas par le fait que les collectivités locales apportent des ressources financières supplémentaires au système éducatif. En effet, le financement mixte n’est pas associé à un niveau de dépenses éducatives plus élevé que les autres modes de financement. Il semblerait que ce résultat s’explique plutôt par le fait que l’action conjointe de deux acteurs disposant de niveaux d’information différents puisse être plus efficace que l’intervention d’un gouvernement central éloigné du terrain. L’analyse doit être poursuivie sur ce sujet.

Quels sont les leviers sur lesquels les politiques de décentralisation doivent agir pour améliorer les performances scolaires ? Quelles sont les compétences qui doivent être transférées au local et les attributions qui doivent rester du ressort des gouvernements nationaux ?

Le tableau présenté ci-dessous permet de répondre partiellement à la question. Il met en évidence les relations entre les cinq résultats des systèmes éducatifs que nous avons étudiés précédemment (performances moyennes, proportion d’élèves en difficulté, ampleur des inégalités scolaires...) et la répartition des compétences dans les principaux domaines de l’action publique. Pour plus de clarté, les attributions ont, en effet, été regroupées au sein de quatre grands domaines : la pédagogie, la gestion du personnel enseignants, le financement et la gestion budgétaire. Le tableau présente, dans chacun de ces domaines, les modes d’organisation des compétences qui sont positivement et négativement associés aux indicateurs de l’efficacité et de l’équité des systèmes éducatifs étudiés précédemment.

Ainsi, dans la famille des fonctions pédagogiques, des performances moyennes élevées sont associées aux programmes à objectifs ou – autre vision du même objet – à l’intervention conjointe de l’Etat central et des établissements. A l’opposé, ces mêmes programmes par

objectifs se trouvent corrélés négativement avec l'ampleur des inégalités scolaires d'origine sociale. Autre exemple, l'organisation des compétences en matière d'évaluation (« variable examen ») ne semble agir que sur l'ampleur des inégalités scolaires globales ou d'origine sociale. Lorsque les examens sont organisés par les collectivités locales seules, ils sont associés à des publics scolaires plus hétérogènes. Quand ils sont nationaux, ils conduisent à une réduction des inégalités scolaires d'origine sociale.

Ce tableau nous apporte un dernier éclairage. La vision synthétique des compétences par grand domaine nous permet d'estimer la force de la corrélation entre la répartition des compétences dans chaque domaine et les résultats académiques. Ainsi, un survol rapide du tableau montre que c'est l'organisation des pouvoirs en matière de financement qui entretient les relations les plus fortes avec les résultats des systèmes éducatifs. La répartition des pouvoirs en matière pédagogique semble également déterminante pour les performances des élèves. A l'opposé, l'organisation des compétences en matière de gestion du personnel enseignant et, surtout, en matière de gestion budgétaire ne semble pas entretenir de relations fortes avec les performances des systèmes éducatifs.

Tableau II. 20 : Relations entre les principaux indicateurs d'efficacité et d'équité des systèmes éducatifs et la répartition des compétences dans les domaines de la pédagogie, de la gestion du personnel, du financement et de la gestion budgétaire

Domaines de politique éducative		Principaux indicateurs de l'efficacité et de l'équité des systèmes éducatifs				
		Performances globales élevées de l'ensemble des élèves	Faible proportion d'élèves en difficulté	Proportions élevées d'élèves forts	Inégalités scolaires faibles	Inégalités scolaires d'origine sociale faibles
Pédagogie	Intensité de la corrélation	**	0	**	**	***
	Variables positivement corrélées	Programmes à objectifs, Programme par couple 1 +3		Programmes à objectifs, Programme par 1 +3, programme par 2		Programme par 1, Philosophie programme unitaire, Examen par 1
	Variables négativement corrélées	programme par 1, programme unitaire, programme par 2		programme par 1, programme unitaire, Programme par 1+2	Programme par 2, Examen par 2	Programmes à objectifs, Programmes à « contenus locaux », Examen 3
	Variables neutres	Examen, Manuel	Programme, examen, manuel	Examen, Manuel		
Gestion du personnel enseignant	Intensité de la corrélation	*	*	***	0	**
	Variables positivement corrélées	Gestion centralisée	Recrutement par 3	Recrutement par 2, recrutement par 3, gestion globale par 1 et 3, gestion globale par 2		Gestion globale par 1
	Variables négativement corrélées			Recrutement par 1		

	Variables neutres	Recrutement	Variable synthétique sur la gestion		Toutes variables R.H.	Recrutement
Financement	Intensité de la corrélation	***	***	0	***	***
	Variables positivement corrélées	Financement mixte 1+2			Financement mixte 1+ 2	Financement mixte 1+ 2
Gestion budgétaire	Intensité de la corrélation	0	**	***	0	0
	Variables positivement corrélées		Déf budget par 1	Déf. Budget par 2, Déf. Budget par 3		
	Variables négativement corrélées			Management budget par 1, Management budget par 1+2		
	Variables neutres	Déf. Budget, management budget	Management budget	Management budget	Déf. Budget, management budget	Déf. Budget, management budget

Légende :

1= Etat central, 2= collectivités locales, 3= établissement scolaire. Quand il est fait mention de couple, il s'agit de l'intervention conjointe de deux acteurs

Intensité de la corrélation : 0= nulle, *=faible, **=moyenne, ***= élevée

Ce tableau répond donc partiellement à notre question initiale : quelle est l'organisation optimale des pouvoirs ?

Il nous montre, tout d'abord, qu'aucune réponse simple ne peut être apportée à cette question. En effet, suivant l'objectif que l'on se fixe – améliorer l'efficacité ou l'équité du système éducatif – l'organisation optimale des compétences varie. Par exemple, pour schématiser, si l'on recherche une plus grande égalité sociale devant l'école, on organisera une conception centralisée des programmes scolaires. Par contre, ce processus d'organisation lèsera à la fois le niveau général et les élèves les plus talentueux.

Tous les modes d'organisation des compétences ne produisent pas des effets aussi contrastés. Par exemple, aucun dilemme ne se pose en matière d'organisation de l'évaluation. L'administration par le gouvernement central d'examens ou de tests standardisés nationaux

paraît uniquement positive. Elle est associée positivement à des inégalités scolaires d'origine sociale faibles et ne produit aucun effet négatif par ailleurs. Ses alternatives, par contre, sont clairement associées à des résultats négatifs : confier l'évaluation et la certification aux écoles accroît les inégalités sociales. Laisser la responsabilité des évaluations aux collectivités locales conduit à des inégalités scolaires supérieures. L'organisation des évaluations est davantage associée à l'équité qu'à l'efficacité des systèmes éducatifs.

Un financement mixte par l'Etat central et les collectivités locales apparaît également toujours positif et, au pire, neutre. Le recrutement par les établissements paraît également globalement positif.

A l'opposé, certaines organisations sont à éviter. Ainsi, les programmes à « contenus locaux »⁴⁶ apparaissent uniquement associés à des résultats négatifs. Leur mise en œuvre accroît les inégalités d'origine sociale sans améliorer par ailleurs les performances des élèves. Ce mode d'organisation, adopté en Espagne ou en Russie par exemple, trouve certainement davantage sa légitimité dans des contraintes politiques de participation des pouvoirs locaux. Pédagogiquement, il ne semble pas efficace.

Un tableau permettant - pour chacune des compétences - une vision synthétique des relations entre les modes d'organisation et les cinq résultats des systèmes éducatifs étudiés précédemment est présenté à la fin de cette partie.

Second enseignement du tableau : il nous indique que les relations entre la répartition des pouvoirs et les résultats scolaires sont plus fortes dans certains domaines que dans d'autres. Ainsi, les performances des élèves sont particulièrement affectées par l'organisation des compétences en matière de financement. Les modes de répartition des pouvoirs des fonctions pédagogiques ont, également, des conséquences importantes.

Au total, cette analyse rejoint sur la plupart des points les conclusions des études déjà menées sur le sujet.

- L'organisation des pouvoirs en éducation affecte les performances des élèves. A partir des données TIMSS, Walberg (1999) et Wössmann (2000) avaient déjà montré des liens entre la répartition des compétences et les résultats des élèves à 14 ans.
- *En termes d'efficacité*, une organisation optimale des compétences ne passe pas par un schéma totalement décentralisé ou, au contraire, rigoureusement unitaire. Seule une articulation complexe d'attributions gérées par le gouvernement central et de fonctions déléguées aux acteurs locaux permet d'atteindre les meilleurs résultats. Le degré de décentralisation n'est donc pas un facteur déterminant de l'efficacité des systèmes éducatifs. Les variables construites autour de cette notion entretiennent rarement des relations avec les performances des élèves. Nous rejoignons en cela l'analyse de Meuret, Prod'hom et Stocker (1995) qui ont montré que les résultats des élèves au

⁴⁶ L'Etat central définit un socle obligatoire national, les pouvoirs régionaux sont en charge de l'adaptation locale des contenus au-delà de ce socle obligatoire.

collège n'étaient pas associés au degré d'autonomie des établissements. On ne peut donc pas conclure, comme les théoriciens de la décentralisation, que plus le local acquiert de pouvoirs, plus son action est efficace.

- Plus que la décentralisation politique, c'est l'autonomie scolaire qui peut être positive. Le transfert de pouvoirs aux collectivités locales se révèle particulièrement nuisible quand il est réalisé dans le domaine pédagogique. Au contraire, l'intervention des écoles, en matière de programmes scolaires, de recrutement des enseignants et de définition des budgets est associée à des résultats positifs. Ces résultats rejoignent les conclusions d'autres études (McEwan et Carnoy, 1998 ; Cox et Lemaitre, 1999 ; Walbert, 1999).
- La décentralisation des fonctions pédagogiques et du financement est plus efficace que celle des compétences budgétaires ou des ressources humaines. Exception faite de l'organisation du financement dont les conséquences ont jusque là été peu étudiées, ces résultats aboutissent aux mêmes conclusions que les études menées sur l'autonomie scolaire. Ces recherches ont en effet opposé des « autonomies pédagogiques » efficaces et des « autonomies administratives » au mieux sans effet (Leithwood et Menzies, 1998 ; Bryk, Thum, Easton, et Luppescu, 1998 ; Ross, Sanders, Wright and Stringfield, 1998 ; Thrupp, Harold, Mansell et Hawksworth, 2000).
- Le rôle de l'Etat reste primordial quand une réforme décentralisatrice est mise en œuvre. Le gouvernement central doit principalement conserver ses fonctions en matière de conception et de contrôle du système éducatif. En particulier, ses interventions sont importantes dans la définition des objectifs pédagogiques du système, la conduite de l'évaluation des élèves, des enseignants et des écoles et le financement du système. Ce résultat aboutit aux mêmes conclusions que plusieurs études (Ross, Sanders, Wright and Stringfield, 1998 ; Cox et Lemaitre, 1999 ; Walbert, 1999).
- Enfin, nous rejoignons également les recherches qui ont montré que les décentralisations peuvent se traduire par des inégalités scolaires accrues. Certaines études ont conclu que les réformes de gouvernance locale aboutissaient à l'accroissement des disparités de ressources éducatives (Winkler et Rounds au Chili (1996) ; Di Gropello en Argentine et au Brésil (1999)). Nous allons un peu plus loin et constatons, comme Lockheed en Hongrie (1996), que certaines formes de décentralisation peuvent également se traduire par des inégalités de performances. Nous avons cependant montré, grâce à la comparaison de plusieurs « formules » de décentralisation, que les dérives inégalitaires de la gouvernance locale ne sont pas des fatalités. Un contrôle national et des mécanismes de péréquation efficaces peuvent permettre d'enrayer ces phénomènes. Enfin, davantage d'études sont nécessaires pour confirmer nos conclusions sur l'existence de relations fortes entre la décentralisation et les inégalités scolaires d'origine sociale. C'est pour l'instant un champ de recherche relativement inexploré.

Tableau II. 21 : Relations entre l'organisation des pouvoirs et les performances scolaires pour une sélection de compétences

Mode d'organisation des compétences	Intensité de la corrélation avec les performances scolaires	Résultats des systèmes éducatifs : efficacité et équité				
		Performances globales élevées de l'ensemble des élèves	Faible proportion d'élèves en difficulté	Proportions élevées d'élèves forts	Inégalités scolaires faibles	Inégalités scolaires d'origine sociale faibles
Conception des programmes scolaires						
Programmes par 1	***	-	0	-	0	+
Programmes par 2	***	-	0	+	-	0
Programmes par 1 avec délégation locale faible	***	0	0	+	0	0
Programmes par 1 avec délégation locale forte	***	+	0	+	0	0
Philosophie des programmes						
Programmes unitaires	***	-	0	-	0	+
Programmes à objectifs	***	+	0	+	0	-
Programmes à contenus locaux	***	0	0	0	0	-
Examens						
Examens nationaux	*	0	0	0	0	+
Examens par 2	*	0	0	0	-	0
Examens par 3	*	0	0	0	0	0
Recrutements enseignants						
Recrutement par 1	*	0	0	-	0	0
Recrutement par 2	*	0	0	+	0	0
Recrutement	**	0	+	+	0	0

par 3						
Gestion globale R.H.						
Gestion par 1	*	+	0	0	0	+
Gestion par 2	*	0	0	+	0	0
Gestion par 2 avec 1	*	0	0	0	0	0
Gestion par 3 avec 1	*	0	0	+	0	0
Financement						
Financement 1	0	0	0	0	0	0
Financement 2	0	0	0	0	0	0
Financement 1+2	***	+	+	0	+	+
Définition Budget						
Budget par 1	*	0	+	0	0	0
Budget par 2	0	0	0	0	0	0
Budget avec 3	0	0	0	0	0	0
Budget par 1 et 2	0	0	0	0	0	0
Management budget						
Budget par 1	*	0	0	-	0	0
Budget par 2	0	0	0	0	0	0
Budget avec 3	0	0	0	0	0	0
Budget par 1 et 2	0	0	0	-	0	0

Légende :

- Intensité de la corrélation avec les performances scolaires: 0= nulle, *=faible, **=moyenne, ***= élevée
- Nature des corrélations entre la variable et les résultats scolaires : 0=absence de corrélation, += corrélation positive, - = corrélation négative

