

La mise en œuvre de la décentralisation : des constats d'Asie et d'ailleurs

Anton De Grauwe



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ries/3791>

ISSN : 2261-4265

Éditeur

Centre international d'études pédagogiques

Édition imprimée

Date de publication : 19 mai 2014

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Anton De Grauwe, « La mise en œuvre de la décentralisation : des constats d'Asie et d'ailleurs », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], Colloque : L'éducation en Asie en 2014 : Quels enjeux mondiaux ?, mis en ligne le 22 mai 2014, consulté le 07 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ries/3791>

Ce document a été généré automatiquement le 7 mai 2019.

© Tous droits réservés

La mise en œuvre de la décentralisation : des constats d'Asie et d'ailleurs

Anton De Grauwe

Introduction

- 1 La décentralisation est l'une des politiques les plus populaires en matière de réforme des administrations publiques, y compris les administrations éducatives. Sa popularité s'explique en grande partie par le fait que cet ensemble de politiques (car le concept « décentralisation » englobe une diversité de scénarios) répond aux préoccupations et aux attentes d'un grand nombre d'acteurs. Les administrateurs centraux espèrent que la décentralisation allègera leur charge de travail et permettra une plus grande mobilisation de ressources. Les acteurs locaux y voient le début d'une plus grande autonomie et le renforcement de leur pouvoir. La communauté internationale estime que cette politique résultera dans une gestion plus efficace et plus transparente des ressources financières et humaines.
- 2 Alors qu'il y a eu beaucoup de discussions théoriques sur les effets de la décentralisation dans les pays émergents et en voie de développement, la recherche sur la mise en œuvre de ces politiques au niveau local est peu développée. Pour répondre à ce besoin, l'Institut international de planification de l'éducation (IIEP, institut spécialisé de l'UNESCO) a entrepris depuis une dizaine d'années des recherches sur la mise en œuvre des politiques de décentralisation éducative. Elles concernent surtout l'action des bureaux locaux d'éducation et des écoles. Les questions se concentrent sur leur fonctionnement, leur autonomie, les processus de prise de décision au sein des bureaux et des écoles, et sur l'impact de la décentralisation sur les grands objectifs politiques liés à l'accès, la qualité, et l'équité.

- 3 Ces recherches ont couvert des pays en Afrique de l'Ouest (Bénin, Guinée, Mali, Niger, Sénégal), en Afrique de l'Est (Ethiopie, Kenya, Lesotho, Malawi, Ouganda), et en Asie (Indonésie, Mongolie, Pakistan, Philippines, Timor Leste, Vanuatu). Dans chacun de ces pays, des équipes nationales ont mené des études qualitatives sur plusieurs bureaux et/ou écoles. En même temps, des analyses de la littérature ont permis de tirer des enseignements des expériences de pays et de continents non couverts.
- 4 Nous présentons ici brièvement quelques-uns des principaux constats de l'ensemble de ces recherches de terrain.

Qui demande la décentralisation ? Qui formule la politique ?

- 5 D'abord, la décentralisation n'a que rarement été formulée et mise en œuvre en réponse à une demande des acteurs locaux. Les politiques de déconcentration qui ont renforcé le rôle des bureaux départementaux ou leur équivalent, n'ont pas été une réponse à des exigences de ces bureaux. La mise en place des subventions aux écoles, ou la création de conseils de gestion des écoles ont été des initiatives centrales, qui ont été imposées au personnel des écoles. Dans le même esprit, il n'est pas surprenant que l'implication des acteurs locaux dans la formulation de ces politiques ait été très limitée, et que, dans la plupart des pays, ils aient été absents dans ce processus.
- 6 Cela n'est pas en soi préoccupant : la plupart des acteurs locaux indiquent comprendre que la formulation des politiques ne puisse pas toujours être participative, surtout quand ces politiques sont à leur bénéfice. Cependant, leur absence a parfois eu des implications malheureuses. D'abord, la compréhension des réformes et de leurs objectifs n'est pas universelle, et il y a beaucoup d'interprétations diverses – et parfois contradictoires – sur les rôles et les responsabilités des différents niveaux d'administration ou sur l'autonomie qu'ils devraient avoir. Ensuite, la formulation de la politique a été moins bonne qu'elle aurait pu l'être avec l'implication des acteurs locaux. Nous pouvons en donner quelques exemples, qui concernent l'introduction des subventions scolaires, pour compenser les revenus perdus par les établissements suite au lancement de la gratuité de l'éducation. Ces subventions sont appréciées par les établissements mais de nombreux directeurs considèrent que les montants n'ont pas tenu compte des véritables contributions des parents ni des besoins des écoles. Les subventions sont trop basses, ce qui « oblige » les chefs d'établissements à continuer à demander des contributions aux parents. Les restrictions sur l'utilisation des subventions soulèvent également des commentaires. Les directeurs se sentent trop contraints, et mettent en cause la faible connaissance de la réalité des écoles par les décideurs au niveau central.

Comment décentraliser des pays diversifiés ?

- 7 La plupart des pays où les recherches ont été faites sont caractérisés par des diversités linguistiques et/ou ethniques. L'existence de ces diversités est l'une des principales causes du choix de la décentralisation, qui permettrait au système éducatif de mieux s'adapter à cette diversité et de prendre en compte les caractéristiques spécifiques de chaque groupe ou région. Cependant, dans la plupart des pays, les politiques de décentralisation ne parviennent pas véritablement à prendre en compte la diversité

réelle au sein du pays. Ces politiques sont presque toujours standardisées ; elles sont les mêmes pour tout le pays et s'appliquent de la même manière.

- 8 Trois exemples peuvent illustrer cela. Dans de plus en plus de pays, les gouvernements exigent que les établissements créent des comités de gestion, qui ont des responsabilités dans la gestion des ressources financières (et, parfois, humaines), jouent un rôle de contrôle et mobilisent la communauté pour venir en appui à l'école. Dans certains environnements, où le personnel de l'école est peu formé, où le pouvoir est monopolisé par une famille ou un groupe spécifique et où les parents sont intimidés par la rencontre avec un chef d'établissement, cette politique a des effets inattendus : elle renforce le monopole de pouvoir de quelques individus et n'amène pas à une amélioration de la gestion scolaire. Dans d'autres contextes, le scénario est très différent car cette politique permet un véritable partage du pouvoir et un renforcement de ceux qui étaient auparavant exclus de toute décision.
- 9 Un deuxième exemple a trait à l'autonomie accordée aux administrations déconcentrées. Elle est la même dans tout le pays, bien que les compétences de gestion soient très différentes. Il en résulte alors que certains bureaux déconcentrés considèrent leur autonomie comme étant trop restreinte, tandis que d'autres ont des difficultés à mener à bien les tâches qui leur sont assignées.
- 10 Un troisième exemple concerne les subventions scolaires. Bien qu'il y ait des différences entre pays dans la formule utilisée pour calculer le montant de ces subventions, le nombre d'élèves est partout le critère principal, et parfois le seul. Cela ne bénéficie cependant qu'aux écoles moyennes, ni trop grandes ni trop petites. Les petites écoles se plaignent que ce montant est très peu élevé, et plusieurs décident de ne pas l'utiliser, car les frais impliqués par les voyages à la banque et la charge de travail pour la gestion de ces fonds sont trop élevés. Les grandes écoles urbaines ont régulièrement des factures d'électricité et d'eau très élevées, que les subventions ne couvrent pas. Il y a un débat encore plus complexe. Les caractéristiques des élèves dans les écoles ne sont pas les mêmes : leurs contextes socio-économiques, leurs atouts éducatifs et leurs besoins ne sont pas comparables. Il serait alors constructif, du point de vue de l'équité, d'augmenter la subvention scolaire par élève pour ceux qui sont désavantagés en raison de l'origine de leur famille ou pour d'autres raisons, et de la réduire pour ceux qui sont « avantagés ». De la même façon, on pourrait imaginer que les écoles qui reçoivent plus de ressources matérielles et ont des enseignants mieux qualifiés reçoivent un appui financier moins important que les écoles « désavantagées ». Cependant, la plupart des pays ne tiennent compte des caractéristiques ni des écoles ni des élèves.
- 11 Les avantages d'une politique standardisée sont clairs : elle est plus facile à développer et à mettre en œuvre, et elle peut apparaître plus transparente (par exemple, une simple formule par élève est plus facile à comprendre et à communiquer que des formules compliquées qui sont basées sur les besoins). Mais l'un des résultats de cette incapacité à prendre en compte les différences et les disparités au sein des pays est que la politique de décentralisation renforce les disparités.

Une interprétation restreinte du concept du renforcement des capacités

- 12 En partie en réponse aux disparités nationales, tous les gouvernements se sont concentrés sur le renforcement des capacités des administrations déconcentrées et des autorités locales. En effet, la faiblesse de ces capacités et leur distribution inégale est une véritable menace pour la réussite de la politique menée. Toute politique de décentralisation est alors accompagnée d'un plan de renforcement des capacités.
- 13 Mais l'existence d'un tel plan ne se traduit pas automatiquement et immédiatement par la construction de ces capacités. Plusieurs déficiences sont constatées. La faiblesse principale est dans l'interprétation qui est faite du concept et de la pratique du renforcement des capacités. Dans tous les cas, le concept a été interprété comme étant égal à la formation et la pratique s'est limitée à des cours de formation. Le renforcement des capacités va au-delà de la formation. Il s'agit de construire et de professionnaliser les postes des fonctionnaires qui joueront un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la politique menée.
- 14 Nous pouvons en donner deux exemples, que nous retrouvons dans la plupart des pays. Le premier concerne le rôle du planificateur régional ou départemental. Plusieurs pays exigent de leurs bureaux locaux d'éducation de préparer des plans de développement de leur système éducatif. Ces plans aident les bureaux à réfléchir à leurs défis et à choisir des priorités. La préparation de ces plans demande une certaine expertise, et les ministères organisent alors des formations dans ce domaine. Mais un problème profond ne peut être résolu ainsi. Dans beaucoup de pays, le poste de planificateur régional n'existe pas. Il n'y a pas de profil bien défini ; dans la plupart des cas, des enseignants sont nommés à ces postes, sans véritable processus de recrutement. Ces enseignants manquent de l'expertise de base en matière de planification et la formation les dépasse parfois. En outre, les changements dans ces postes sont réguliers, ce qui limite évidemment l'impact de la formation.
- 15 Un deuxième exemple concerne le poste de chef d'établissement ou de directeur d'école. Le renforcement de l'autonomie de l'école met sous pression ceux responsables de la gestion de l'établissement. Les attentes à leur égard sont très élevées : ils doivent gérer le personnel enseignant, faire observer la discipline par les élèves, nouer des contacts avec la communauté locale. De plus en plus, ils doivent également gérer les ressources financières et préparer et mettre en œuvre des plans d'amélioration de l'école. Tandis que les responsabilités des chefs d'établissement ont connu ainsi une profonde transformation, la gestion de ce poste a elle-même peu évolué. Il n'y a pas eu de réflexion sur le profil désiré ; il n'y a eu de réforme ni dans les critères ni dans les procédures de recrutement ; il n'y a pas de formation initiale pour cette profession ; les systèmes d'appui, de pilotage et d'évaluation restent très peu développés. En d'autres termes, le poste de chef d'établissement n'est pas reconnu comme étant une profession à part entière, et reste conçu comme un autre poste d'enseignement, qui peut être exercé par tout enseignant plus ou moins expérimenté. Les enseignants qui sont nommés dans ce poste n'ont ni les capacités ni le profil requis.
- 16 Les formations organisées présentent leurs propres faiblesses. La plus importante est que beaucoup d'entre elles adoptent un modèle de cascade : le niveau central forme le niveau

intermédiaire, qui forme le niveau local qui enfin forme les acteurs de l'école. Le résultat est que les bénéficiaires principaux – le personnel de l'école – reçoivent une formation diluée. En outre, il est rare que ces formations soient suffisamment régulières pour que tous ceux qui sont nommés puissent en bénéficier. Les nouveaux directeurs, ceux qui ont le plus besoin de formation, sont parfois laissés sans formation pendant de longues périodes.

Des choix difficiles entre autonomie et régulation

- 17 La décision probablement la plus complexe dans toute politique de décentralisation concerne le choix entre l'autonomie qui est laissée aux acteurs locaux, et la force du cadre régulateur qui guide et/ou contraint ces mêmes acteurs. Tout pays souhaite se doter d'un système public d'éducation, qui, parmi ses différents objectifs, vise à unir et rassembler la nation.
- 18 La difficulté de ce choix devient plus claire si nous en examinons un exemple concret. Dans de nombreux pays, l'un des motifs de l'introduction des subventions scolaires fut le renforcement de l'autonomie de l'école : les acteurs scolaires sont mieux placés pour prendre des décisions quant à l'utilisation de ces fonds que leurs collègues du ministère central. Transférer ces subventions aux écoles sous forme de montant global, sans conditionner leur utilisation, semblait alors la meilleure option. Mais ces subventions ont régulièrement d'autres objectifs, par exemple l'amélioration de la qualité ou l'atteinte de l'équité. Il est alors logique que l'administration centrale circoncrive l'utilisation des subventions, en indiquant des pourcentages à utiliser pour différents buts ou activités.
- 19 Les deux options sont contradictoires ; chacune a des avantages et comporte des risques. Si la première (un montant global) permet à l'école d'utiliser les fonds comme elle le considère le plus utile, des risques existent et d'abord, celui que les fonds ne soient pas utilisés par rapport aux objectifs nationaux. Par exemple, l'école peut décider de les utiliser pour améliorer le confort des élèves déjà scolarisés, et non pour attirer les enfants non scolarisés dans l'école. Ensuite, un agenda « personnel » peut supplanter les intérêts de l'école. En effet, souvent, les fonds ont été utilisés pour recruter des enseignants temporaires, ce qui permettait aux autres enseignants de moins travailler et a parfois conduit à des recrutements de personnes proches du directeur de l'établissement. Mais l'alternative (lorsque les fonds sont versés sur des lignes budgétaires spécifiques, sans que l'école puisse les modifier) a le désavantage évident que l'utilisation identifiée n'est parfois pas pertinente pour l'école.
- 20 La principale raison de la tentation du niveau central de garder le contrôle est l'existence d'un doute sur la capacité des acteurs locaux, couplé à un manque de confiance dans les systèmes de contrôle. La réponse ne devrait cependant pas être de re-centraliser, mais de renforcer les compétences des acteurs locaux et de construire, au niveau local, des systèmes de contrôle, y compris par ceux qui sont bénéficiaires de l'éducation.

INDEX

Mots-clés : décentralisation, politique éducative, planification

Index géographique : Asie

Keywords : decentralization, educational policy

AUTEUR

ANTON DE GRAUWE

Anton De Grauwe est spécialiste principal de programme à l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO. Il est en charge, entre autres, de la coordination des programmes d'appui aux États Membres et de la mise en œuvre de plusieurs de ces programmes, notamment au Cambodge et au Tchad. Il a entrepris des recherches et publié plusieurs études sur les systèmes d'inspection scolaire, les politiques de décentralisation et le fonctionnement des ministères de l'éducation. Il est titulaire d'un master de la *London School of Economics* et d'un doctorat en sociologie de Sciences-Po, Paris. Courriel : a.de-grauwe@iiep.unesco.org