

DECENTRALISATION DE LA GESTION DE L'EDUCATION

Sommaire

- 3 Décentralisation Et Amélioration De L'environnement Scolaire : Un Commentaire Sur La Recherche En Afrique De L'ouest
- 10 Décentralisation De La Gestion De L'enseignement Supérieur
- 16 Gestion Et Gouvernance De L'ept : La Décentralisation Est-elle Vraiment La Solution?
- 22 L'impact De La Décentralisation Sur Les Résultats De L'éducation En Afrique
- 23 En Bref

Introduction

La décentralisation est souvent perçue comme une composante essentielle des mécanismes de gestion de la prestation de services en Afrique, sans que soient dûment prises en compte les différences existant entre les pays, en termes de structures politiques, de systèmes administratifs et de contextes socioculturels. Une approche classique est très souvent adoptée pour l'élaboration de recommandations et la mise en œuvre de politiques. La décentralisation a une incidence fondamentale sur la formation d'enseignants. Pour former efficacement les enseignants, tant avant leur prise de service qu'en cours d'emploi, et pour tirer pleinement avantage de cette formation grâce à des systèmes pertinents de gestion du corps enseignant, il est nécessaire de mettre à disposition, à tous les niveaux de la structure gouvernementale, du personnel hautement qualifié. Une décentralisation appliquée en l'absence de ces préalables aurait des effets catastrophiques sur le système éducatif de tout pays, si une trop grande responsabilité administrative était transférée avec une préparation inadéquate ou un appui financier insuffisant. L'objectif fondamental

de l'IIRCA est de renforcer les capacités des institutions chargées du perfectionnement des enseignants, y compris les écoles normales, les autorités centrales et les collectivités locales décentralisées qui fournissent un appui aux enseignants en poste dans les établissements scolaires. Grâce à ces mécanismes, l'IIRCA peut influencer les résultats de la politique de décentralisation, à condition que celle-ci vise des objectifs spécifiques et qu'elle soit adaptée aux réalités du pays concerné.

Le présent numéro du *Bulletin* est axé sur l'impact de la décentralisation sur l'éducation en Afrique. Les quatre sujets étudiés portent chacun sur un aspect particulier de la décentralisation et son incidence sur un grand nombre de questions relatives à l'éducation.

Le premier sujet est celui de la décentralisation en Afrique de l'Ouest, en particulier l'impact du processus de décentralisation au niveau de l'établissement scolaire, tel qu'il a été identifié dans le cadre des recherches menées par l'Institut international de l'UNESCO pour la planification de l'éducation. Dans une certaine mesure, les conclusions de ces recherches poussent au découragement, car elles font ressortir de nombreuses limites dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Toutefois, elles donnent aussi des raisons d'espérer, compte tenu du succès de certaines innovations. Les études de cas présentent des exemples de parents qui participent à la vie scolaire, sans incidence financière, et que cette participation renforce les liens entre l'école et la communauté.

Le deuxième sujet est une analyse de la décentralisation à un niveau de gestion plus élevé. Cette analyse porte d'abord sur la nature et la portée de la décentralisation dans le cadre de l'exécution de sept fonctions principales de l'enseignement supérieur, avant d'examiner brièvement l'expérience d'un pays développé dans le domaine de la décentralisation de la gestion de l'enseignement supérieur, à des fins de comparaison avec ce qui se passe en



Afrique, ainsi que les solutions fournies par les différentes institutions. L'article se termine par un inventaire des tâches qui pourraient être centralisées, et conclut que dans le cadre de la gestion de l'enseignement supérieur, le transfert de l'autorité à divers niveaux est toujours souhaitable et que la réussite de la décentralisation passe par un pouvoir central fort.

Le troisième sujet clé porte sur la gestion et la gouvernance de la décentralisation de l'éducation, dans la perspective de l'éducation pour tous (EPT), qui est l'objectif fondamental de la politique de l'UNESCO en matière d'éducation. Une revue exhaustive de la documentation pertinente met en exergue des études de cas en Afrique et dans d'autres régions du monde,

qui se révèlent utiles dans l'examen de la contribution éventuelle de la décentralisation au principe central de l'EPT. L'étude conclut que l'expérience à l'échelle mondiale a montré que la décentralisation peut effectivement résoudre certains problèmes dans certaines circonstances. S'agissant particulièrement de l'EPT, la décentralisation peut promouvoir la diversité dans l'enseignement, afin de répondre aux besoins des divers groupes cibles. Cependant, elle n'est pas une panacée et peut induire d'autres problèmes tels que l'aggravation des disparités.

Le quatrième sujet qui est traité brièvement, analyse les théories généralement préconisées pour la réussite de la décentralisation, par

exemple l'amélioration de la prestation de services et de la participation des pauvres. Cet article postule qu'avec l'introduction de la décentralisation, les services tels que l'éducation sont plus susceptibles d'être manipulés par les élites locales. Par ailleurs, les pauvres ont peu de chances d'être associés au processus de conception des services, compte tenu de leurs pouvoirs limités en matière de négociation. En conséquence, il est recommandé aux pouvoirs publics d'adopter une approche plus efficace pour la redistribution des ressources, en mettant en place des mécanismes de décentralisation, avec pour objectif principal l'amélioration de la qualité de l'éducation, plutôt que le renforcement de la main-mise sur le pouvoir.



Le Bulletin de l'IIRCA est une publication trimestrielle paraissant en anglais et en français. Les articles publiés peuvent être reproduits, à la condition d'en indiquer la source. Pour les commentaires sur les articles et les demandes de renseignements sur l'IIRCA, bien vouloir adresser toutes les correspondances à :

La Rédaction Bulletin de l'IIRCA
BP 2305 Addis Abeba, Ethiopie
Tél. : (251-1-55 75 87/89) Fax : (251-1-55 75 85)

Email : info@unesco-iicba.org
Site web : www.unesco-iicba.org

DECENTRALISATION ET AMELIORATION DE L'ENVIRONNEMENT SCOLAIRE : UN COMMENTAIRE SUR LA RECHERCHE EN AFRIQUE DE L'OUEST

par A. De Grauwe, IPE

La recherche sur laquelle se base une grande partie du présent article a été menée par quatre équipes dirigées par Moussiliou Moustapha et David Odushina (Bénin), Djénabou Baldé (Guinée), Denis Dougnon (Mali) et Cheikh Diakhaté (Sénégal). Elle a été coordonnée par Anton De Grauwe (IPE) et Candy Lugaz (IPE).

Questions de décentralisation

La décentralisation est un sujet à la mode dans le débat actuel sur le management public, y compris l'éducation. Dans des pays aussi différents que le Mali ou le Mexique, le Sri Lanka ou le Sénégal, le pouvoir central transfère plus de responsabilités aux bureaux régionaux ou de district, aux municipalités ou aux écoles. Le débat sur la décentralisation a gagné en complexité au cours de ces dernières années, compte tenu du fait qu'en tant qu'unité institutionnelle, «l'école» est un facteur essentiel pour une éducation de qualité. Un nombre croissant d'études montrent que la gestion de l'école, les liens entre les divers acteurs (chef d'établissement, enseignants, communauté) et la participation de l'école proprement dite à la définition et à l'évaluation de son évolution, influencent profondément la qualité de l'éducation. Cette «autonomisation» de l'école a permis de diversifier davantage les politiques mises en œuvre dans les différents pays, notamment la déconcentration, la délégation, la gestion à l'échelle de l'école, l'autogestion de l'école, la privatisation, l'ouverture d'écoles de formation à la demande, etc..

La décentralisation a toujours été un sujet controversé. Dans nombreux des pays les moins avancés, la décentralisation des services publics, notamment l'éducation, n'a pas résulté d'un débat interne, même lorsque la conviction était partagée qu'une telle politique viendrait améliorer la qualité des services. Dans l'ensemble, les autorités et les communautés locales qui revendiquent un processus décisionnel plus participatif, n'ont généralement pas été en mesure d'influencer le processus. Au contraire, dans de nombreux pays, deux forces se sont combinées pour promouvoir

la décentralisation : premièrement, la pression extérieure, exercée par des agences de développement internationales et des experts ; et deuxièmement, l'opportunisme politique interne, dans les pays où les pouvoirs publics sont incapables d'organiser ou de financer les services publics de base. Cette situation soulève trois questions.

Premièrement, les avocats de la décentralisation et les gouvernements qui ont suivi leurs conseils ne tiennent pas suffisamment compte des réalités du pays. Les pays sont très différents. Si dans certains d'entre eux, l'Etat est très fort et efficace, dans d'autres, il est faible et inefficace, en particulier dans les zones les plus reculées. Certains pays sont homogènes, et d'autres caractérisés par de nombreux clivages : ethniques, régionaux et religieux. Les politiques doivent par conséquent être adaptées à l'environnement de chaque pays, en tenant compte de ses forces et faiblesses.

Deuxièmement, plusieurs pays ont adopté cette politique, sans accorder suffisamment d'attention aux stratégies nécessaires à la réussite de sa mise en œuvre. Dans de nombreux pays, la législation reflète la volonté de partager le pouvoir et les ressources, mais cela ne s'est pas toujours traduit par des efforts visant à réformer les structures existantes, à renforcer un système d'information approprié, à revoir les profils de carrière ou, et c'était le plus gros défi, à changer la culture institutionnelle.

Troisièmement, l'impact de la décentralisation sur le fonctionnement des écoles et des districts est assez peu connu. Des données empiriques montrent que ce ne sont pas tous les bureaux de district qui sont capables, pour l'instant, d'assumer pleinement les responsabilités qui leur sont assignées.

Ce manque de capacités dans certains districts explique l'accentuation des différences, en termes de qualité et d'accès, entre les districts et les écoles. Toutefois, très peu de recherches ont été menées sur la mise en œuvre de la décentralisation au niveau local. Des enquêtes de terrain visant à comprendre la manière dont les districts et les écoles gèrent le processus de décentralisation, les problèmes qu'ils rencontrent et les stratégies adoptées en vue de les résoudre, seraient très utiles pour améliorer la mise en œuvre de cette politique.

Le programme de recherche

L'IPE a donc décidé de lancer un programme international de recherche sur le fonctionnement des écoles et bureaux locaux d'éducation dans le cadre de la décentralisation. Pendant la première phase, l'accent a été mis sur l'Afrique de l'Ouest où quatre pays ont été choisis : Bénin, Mali, Guinée et Sénégal. La recherche proprement dite a été menée en deux étapes: une axée sur le fonctionnement des bureaux de district, et la seconde sur la gestion des écoles.

Chaque pays a constitué un groupe de travail au niveau national, composé d'un ou de deux fonctionnaires du Ministère de l'Education, d'un chercheur principal travaillant dans un institut national et du chef du programme éducation de l'ONG Plan. Ces trois partenaires ont été choisis à dessein. Le ministère a été associé pour donner au programme plus de chances d'influencer les structures et décisions ministérielles. A cet égard, il est intéressant de relever qu'en Guinée, les conclusions de la recherche ont été examinées au cours d'un séminaire d'une journée réunissant tous les directeurs régionaux et provinciaux, lors de la rentrée

scolaire 2004. L'enquête de terrain a été menée par un institut national, sous la direction d'un chercheur principal. L'objectif du programme était d'utiliser la recherche pour renforcer ces institutions, en collaborant étroitement avec des membres du personnel. Cette collaboration a pris la forme de deux ateliers techniques auxquels ont pris part les quatre équipes de recherche et l'IIPE, en vue de définir le cadre, concevoir les instruments de recherche et discuter des résultats. En outre, deux exercices pilotes ont été menés et tous les problèmes rencontrés débattus par courrier électronique. L'ONG Plan (auparavant Plan International) a souhaité s'associer au projet, étant donné qu'elle travaille de plus en plus non seulement avec les écoles, mais aussi avec les bureaux de district, et qu'elle entendait collaborer avec les législateurs nationaux. Pour l'IIPE, Plan a été un partenaire très utile : il a apporté des financements, mais plus importante encore a été son expérience de travail au niveau local, y compris son appui aux innovations introduites dans les diverses écoles.

Le programme a été mis en oeuvre en plusieurs phases. Chaque équipe de travail mis en place au niveau national a procédé à un diagnostic de la décentralisation dans le domaine de l'éducation. Elle a étudié les structures, les responsabilités des divers acteurs dans la prise de certaines décisions essentielles, ainsi que les mécanismes d'évaluation. Un premier atelier technique (Bamako, au Mali) a réuni les quatre groupes pour faire un état des lieux de la décentralisation dans la région et préparer les enquêtes de terrain sur le fonctionnement des services locaux. Grâce à un exercice pilote, les quatre chercheurs principaux et le personnel de l'IIPE ont préparé une étude de cas sur le fonctionnement d'un bureau de district au Bénin, et ses relations avec les municipalités et les écoles. Chaque groupe a préparé une étude de cas détaillée similaire sur trois établissements scolaires (un urbain, un rural et un financé par Plan). Un deuxième atelier technique (Dakar, au Sénégal) a examiné les résultats des études sur les services locaux, et préparé les enquêtes de terrain sur la gestion des écoles. Un exercice pilote a par ailleurs été mené dans deux écoles en Guinée. Plus tard, le chercheur

principal du Sénégal a accompagné le groupe du Bénin dans ses enquêtes de terrain, le chercheur principal du Bénin n'ayant pas pu prendre part à l'exercice pilote. Chaque groupe a préparé des études de cas sur six écoles choisies dans deux des trois districts étudiés. Chaque pays a par la suite préparé une brève synthèse des principaux résultats et finalisé les neuf études de cas (trois districts et six écoles). L'IIPE a préparé le rapport de synthèse. Au cours d'un séminaire de restitution (Cotonou, au Bénin), les groupes ont présenté tous les résultats de la recherche aux principaux décideurs de la région de l'Afrique de l'Ouest, ainsi qu'aux représentants de l'ONG Plan et des organisations internationales.

Quelques constatations importantes

Les 12 études de cas sur les services pédagogiques et les 24 études de cas sur les établissements scolaires sont riches en enseignements. Nous allons tenter de résumer certaines conclusions clés autour de quatre thèmes. Mais avant cela, nous allons rappeler brièvement la nature du processus de décentralisation dans les quatre pays.

La décentralisation est une combinaison de trois tendances assez différentes, et quelques fois complémentaires. Il s'agit de demander aux élus locaux (en général, les municipalités ou les conseils de village) de prendre en charge l'éducation dans leur région ; de renforcer le rôle des services pédagogiques régionaux et des districts, et de renforcer leur participation à la prise de certaines décisions, par exemple l'utilisation de leur budget ou la désignation des chefs d'établissement, et de donner aux écoles plus d'autonomie dans la gestion des ressources. Ces tendances résultent en partie des réformes politiques. Au Bénin par exemple, la loi est très claire : les municipalités récemment installées sont chargées de la construction, de l'équipement et de l'entretien des écoles. Au Mali, plus que par le passé, les textes officiels offrent au directeur du bureau de district (appelé *Centre d'animation pédagogique*) une plus grande responsabilité dans la prise des décisions relatives à la nomination des chefs d'établissement scolaire. Mais la

décentralisation est aussi induite par le désengagement du gouvernement central, qui oblige les acteurs locaux à prendre des initiatives. Cela est plus que patent au niveau scolaire. Face à l'absence de ressources financières et d'enseignants, les chefs d'établissement recrutent des enseignants au sein de la communauté, qui reçoivent une petite allocation, et demandent aux parents, par des cotisations au titre des associations de parents d'élèves (APE) et d'autres frais, de contribuer au financement de l'école.

Parmi les nombreux thèmes qui méritent d'être examinés en même temps que la mise en oeuvre de la décentralisation, nous avons choisi de nous intéresser aux sujets suivants : Comment la qualité de l'école est-elle évaluée ? Quel est le degré d'efficacité des bureaux locaux et des chefs d'établissement dans ce domaine ? De quelles ressources les écoles et bureaux locaux disposent-ils, et comment ces ressources sont-elles utilisées ? Comment les enseignants des diverses catégories (fonctionnaires, contractuels, bénévoles) sont-ils recrutés, gérés et financés ? Quels sont les liens entre les acteurs dont la politique de décentralisation encourage l'intégration dans le système éducatif : autorités locales, services pédagogiques, communautés et personnel de l'école ?

Contrôle de la qualité de l'enseignement

L'une des principales missions d'un service local d'animation pédagogique est de superviser la qualité de l'enseignement dans les écoles qui relèvent de sa juridiction. Les inspecteurs doivent visiter les écoles à intervalles réguliers. Leurs recommandations doivent être prises en compte par l'administration et l'école elle-même, et les données statistiques, transformées en indicateurs, utilisées dans le cadre du processus de suivi. La réalité est toutefois différente.

L'on enregistre en effet très peu de visites d'inspection, pour de nombreuses raisons, le manque de personnel et de ressources en étant la raison la plus évidente. Le nombre d'enseignants par inspecteur a augmenté. Dans un district sénégalais par exemple, quatre inspecteurs sont

chargés de superviser près de 800 enseignants. Le profil de l'enseignant a aussi évolué, beaucoup d'enseignants ayant maintenant moins d'années d'études et des diplômes moins élevés qu'il y a quelques années. Cela est couplé à l'absence de ressources, en particulier pour les déplacements. Au Bénin, les conseillers pédagogiques reçoivent des bons de carburant, mais nombreux sont ceux qui ne disposent pas de véhicules. En conséquence, les inspecteurs font très peu de visites et, quand ils en font, ces visites sont généralement de courte durée et superficielles. Le problème va toutefois bien au-delà de l'absence de ressources.

Le profil des responsables de district laisse largement à désirer. Au Bénin, beaucoup de bureaux sont occupés par des enseignants qui, pour des raisons de santé, ne peuvent continuer à enseigner. Le mandat des services pédagogiques de district est exigeant, étant donné que ces services doivent couvrir toutes les écoles, et est parfois conflictuel, car les services en question sont chargés à la fois du contrôle et de l'appui, deux tâches qui ne sont pas faciles à combiner. Dans leur interaction avec l'école, les inspecteurs privilégient les visites statutaires et s'intéressent peu à d'autres interventions visant à influencer et orienter les écoles, notamment les ateliers ou l'assistance au processus d'autoévaluation des écoles. Les services de district s'intéressent rarement à la planification stratégique. Leurs actions viennent davantage en réponse aux requêtes administratives de la hiérarchie ou aux situations d'urgence qui surviennent au niveau local.

Dans tous les quatre pays, des efforts sont en cours pour réformer les services d'inspection. Au Mali, ces services ont été rebaptisés «Centres d'animation pédagogique». Ce changement de terminologie en indique un dans leurs missions : ils ne sont plus chargés de l'inspection, car on a pensé que les inspections classiques ne semblent pas avoir d'impact et s'avèrent à l'origine de conflits avec les enseignants. Désormais, la mission des services d'inspection est consultative. Au Sénégal, il y a quelques années, un district a décidé de rassembler ses écoles en groupes, et demandé aux chefs de ces établissements de se réunir régulièrement et de visiter chaque école

pour aider les enseignants en cas de besoin, chaque groupe étant dirigé par un chef d'établissement. Directeurs et enseignants ont largement salué cette initiative grâce à laquelle ils bénéficiaient de soutiens plus réguliers et plus appropriés. Cette politique a récemment pris une envergure nationale, mais sa mise en œuvre n'est pas sans difficultés. Une question assez controversée est celle de savoir si ces directeurs doivent être autorisés à évaluer les enseignants ou si la nouvelle structure doit rester informelle. Certains directeurs considèrent que la dernière option est frustrante. Toutefois, s'ils devaient remplir les fonctions d'inspecteurs de sous-district, ils rencontreraient les mêmes problèmes que les inspecteurs et perdraient leur originalité. Au Bénin, ce regroupement, que l'on appelle «cellule pédagogique», existe depuis plus longtemps et est devenu une tradition : les enseignants d'écoles voisines se réunissent environ deux fois par mois pour débattre des questions pédagogiques, entre autres. Chaque bureau de district dispose de quelques conseillers qui sont chargés d'appuyer ces cellules. Les chefs de cellule n'ont pas de pouvoir de contrôle ; leur rôle se limite à s'assurer que les enseignants se réunissent régulièrement et à orienter leurs discussions.

La supervision exercée par les bureaux de district ne peut avoir un effet significatif que si elle est accompagnée du contrôle et de l'appui de l'établissement, ce qui interpelle le chef d'établissement. Cependant, le scénario, dans ce cas, est quasiment similaire à celui des inspecteurs. Les chefs d'établissement sont de plus en plus surchargés par des tâches pour lesquelles ils sont peu préparés, à savoir la mobilisation des ressources, les négociations avec la municipalité, le recrutement d'enseignants bénévoles et la mobilisation des fonds pour le paiement de leurs salaires. Ils manquent de temps pour appuyer suffisamment leurs enseignants. Certains ont jugé utile de déléguer cette fonction aux doyens des enseignants, une initiative qui est largement appréciée et fonctionne bien dans les grands établissements scolaires. Cependant, des problèmes demeurent. Premièrement, et cela est particulièrement grave dans les petites écoles, peu de chefs d'établissement ont le profil requis pour assurer en

même temps les fonctions de directeur et de responsable pédagogique. Dans une petite école au Mali, le chef d'établissement est âgé de 27 ans et est titulaire seulement d'un diplôme de premier cycle en plomberie ; il n'a suivi que quelques semaines de formation en tant qu'enseignant et nedispose d'aucune autre expérience. S'il s'agit d'un cas exceptionnel de choix inapproprié, il illustre toutefois l'inexistence d'une politique visant à transformer le travail de chef d'établissement en une profession attrayante. Ainsi, les chefs d'établissement n'ont pas l'autorité et manquent des ressources nécessaires pour mener des actions, qu'elles soient de soutien ou disciplinaires.

Gestion des ressources financières

Dans tous les quatre pays, et cela n'est sûrement pas surprenant, les écoles et services locaux manquent de ressources. Cette situation varie d'un pays à l'autre. Au Bénin par exemple, de nombreux bureaux locaux fonctionnent uniquement parce que les écoles participent à leur financement, grâce aux contributions des élèves et des parents, y compris quelques fois la construction de nouveaux bâtiments. Il n'y a pas longtemps, des parents ont refusé de verser des contributions, en soutenant que cela relevait de la responsabilité de l'Etat et qu'ils se contenteraient de construire l'école. Au Sénégal par contre, le financement accordé par le gouvernement central est suffisant pour le fonctionnement quotidien des bureaux locaux d'éducation, mais ne permet pas de prendre des initiatives. Au-delà de la couverture des besoins essentiels, le manque de ressources explique dans une certaine mesure pourquoi les bureaux de district sont rarement capables de faire de la planification stratégique, de prendre des initiatives et d'axer leurs efforts sur les véritables questions. Cette défaillance n'est pas seulement le résultat d'une insuffisance de ressources ; elle est aggravée par trois facteurs liés à la gestion.

Premièrement, les ressources mises à disposition par le pouvoir central sont souvent allouées à des titres budgétaires strictement définies, souvent sur la base des prévisions émanant des bureaux et des écoles. Dès le décaissement de ces ressources, les chefs des bureaux de district et les

chefs d'établissement ont peu, sinon pas d'autonomie pour décider de l'usage à en faire. Toute modification des besoins prévus doit être approuvée par la hiérarchie, ce qui aboutit à des situations absurdes que l'on croyait révolues. Une école en Guinée a par exemple reçu 40 agrafeuses et 30 registres en début d'année, mais sans cahiers, ni craie.

Deuxièmement, le niveau de l'appui financier du gouvernement ne tient généralement pas compte des réalités et des besoins de chaque district et de ses écoles. Au Sénégal par exemple, la même enveloppe budgétaire est allouée à tous les districts et régions, quelle que soit leur situation géographique, ou quel que soit le nombre ou la qualité de leurs écoles. Une même allocation budgétaire est versée à deux districts dont l'effectif total dans le primaire chez l'un est quasiment égal au nombre d'élèves inscrits en classe de sixième chez l'autre. Cette politique est non seulement inefficace, mais elle est aussi frustrante pour les chefs des bureaux de district dont les doléances restent lettre morte.

Un troisième problème concerne le manque de transparence dans l'utilisation des ressources. C'est le cas en particulier lorsque des fonds sont collectés auprès des parents ou des élèves. Dans tous les quatre pays et la quasi-totalité des écoles, le chef d'établissement et/ou le président de l'APE décident de l'utilisation des fonds dont les montants peuvent être considérables. Si, en principe, les membres du comité de l'APE ont un droit de regard sur l'utilisation de ces fonds, ils en sont généralement incapables. Nombre d'entre eux sont illettrés ou ne disposent pas, au sein de la localité, de la stature nécessaire pour contredire le chef d'établissement ou le président de l'APE. Le caractère ambivalent de divers frais (pouvant être considérés soit comme des fonds publics, soit comme des fonds privés) complique la situation. La question de la transparence est aussi préoccupante lorsqu'il s'agit des dépenses des bureaux régionaux et locaux. Même s'il existe un contrôle *à priori* au niveau des lignes budgétaires strictes, ce contrôle ne concerne ni l'objet de la dépense, ni la contribution de cette dépense à l'amélioration de l'enseignement,

tant qu'elle ne dépasse pas le plafond budgétaire. Dans un pays, l'équipe de recherche a visité un bureau régional où le directeur avait à sa disposition un ordinateur, une imprimante, un télécopieur et un téléviseur, alors que le bureau du district de la même région ne disposait même pas d'une ligne téléphonique. Le manque de transparence renforce la monopolisation du pouvoir qui caractérise de nombreux bureaux et localités, et qui, en soi, est la cause de ce manque de transparence.

Cette situation constitue un véritable paradoxe. Là où l'autonomie est requise, elle est absente, à cause d'un contrôle inefficace et contreproductif. Et là où l'on a besoin de contrôle, comme dans le cas de l'utilisation des contributions des parents, un tel contrôle est inexistant. Il est par conséquent clair que les rares ressources disponibles ne sont pas utilisées à bon escient pour l'amélioration de l'environnement éducatif.

Gestion des enseignants

Dans tous les quatre pays, il existe désormais diverses catégories d'enseignants. Les enseignants bénévoles, contractuels et communautaires se sont joints aux fonctionnaires de l'Etat pour compenser le gel des recrutements dans la fonction publique, du fait des difficultés financières de l'Etat.

La nomination et l'affectation des enseignants relevant de la fonction publique demeure un sujet à controverse. Les chefs d'établissement soutiennent qu'ils sont les mieux placés pour choisir le personnel enseignant de leurs établissements, et qu'ils ne peuvent être tenus responsables des résultats de leurs écoles s'ils ne participent pas à l'affectation du personnel enseignant. Les responsables de district pensent que les intérêts d'une seule école doivent passer après ceux de l'ensemble du district, et qu'ils sont les mieux informés des besoins de toutes leurs écoles. Le pouvoir central, qui verse les salaires, garde le contrôle du processus dans nombre de cas, en partie parce que les postes d'enseignants à répartir sont rares. Un autre point d'achoppement porte sur les bonnes pratiques en matière de désignation des chefs d'établissement : ceux-ci sont assez

satisfaits des dispositions actuelles, en vertu desquelles la décision est prise à un niveau assez élevé et est basée uniquement sur le grade. Toutefois, les enseignants proposent deux modifications : ils souhaitent prendre part au processus et proposent que les critères de sélection tiennent compte des compétences personnelles et de l'aptitude à diriger.

Un sujet plus controversé que les sujets mentionnés ci-dessus concerne la gestion des enseignants sous contrats, qui ne relèvent pas de la fonction publique. Les gouvernements n'ont pas procédé de la même manière pour créer cette catégorie d'enseignants. Il y a une dizaine d'années, le gouvernement sénégalais a pris l'initiative de recruter des enseignants bénévoles, et il existe désormais un profil de carrière relativement bien défini pour cette catégorie qui est ouverte aux enseignants de tous grades. Ailleurs, la présence de ces diverses catégories d'enseignants est davantage le résultat d'initiatives prises par les communautés locales, les municipalités, les ONG et même les APE. Dans certains districts, le corps enseignant comprend désormais une minorité de fonctionnaires, et certains établissements scolaires disposent uniquement d'enseignants bénévoles ou communautaires. Il est toutefois surprenant de constater que la coexistence de ces différentes catégories dans la plupart, sinon dans toutes les écoles, n'est pas à l'origine de tensions majeures entre enseignants. Ce qui ne suppose cependant pas qu'il n'existe ni jalousies, ni conflits, mais ceux-ci ne se manifestent pas au sein de l'école. Chaque catégorie préfère s'en prendre aux décideurs. Les fonctionnaires considèrent que la profession d'enseignant est minée par la présence de jeunes peu qualifiés et mal formés, alors que ces mêmes jeunes pensent qu'ils sont aussi compétents que leurs collègues qui bénéficient d'une sécurité d'emploi et de plus gros salaires.

Les décideurs ne sont pas restés sourds à ces doléances et ont essayé de mieux réglementer la gestion des enseignants, en faisant adopter des lois qui précisent les critères minima de recrutement. Mais, vu que l'Etat ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour contribuer

aux salaires de ces enseignants, l'application de ces lois laisse à désirer. Dans une certaine mesure, les bureaux locaux évitent d'intervenir ouvertement dans le processus de recrutement des enseignants bénévoles ou communautaires, de peur qu'il ne leur soit demandé, en contrepartie, d'accroître leur participation financière. Le recrutement au niveau local donne lieu quelques fois à la sélection de candidats qui sont des ressortissants de la communauté et qui, de ce fait, sont plus dévoués à l'école locale. Toutefois, sans réglementation ou profil de carrière incitatif, cette situation entraîne de nombreux problèmes, notamment un taux de roulement rapide ou le non-paiement des salaires des enseignants communautaires dont les doléances ne sont pas non plus prises en compte, le chef d'établissement et le chef du bureau de district rejetant toute responsabilité à ce sujet. Un troisième problème concerne le recrutement, par le chef d'établissement et le président de l'APE, de proches parents aux postes d'enseignant.

Liens entre les services pédagogiques, les autorités locales, les écoles et la communauté

L'un des principaux objectifs de la décentralisation est de renforcer la participation des acteurs qui ne sont pas des professionnels de l'éducation, en particulier les élus locaux et les représentants de la communauté ou des parents.

Les autorités locales interviennent à divers niveaux du secteur éducatif. Dans certains cas, leur participation est très faible et quasiment nulle, les enseignants se plaignant du manque total d'appui des municipalités. Certaines autorités locales investissent dans la construction d'écoles et le recrutement d'enseignants. En général cependant, leur intérêt ne va pas plus loin que les besoins visibles, qui sont superficiels dans la plupart des cas. Au Bénin, où les municipalités nouvellement élues sont devenues opérationnelles quelques mois seulement avant l'enquête de terrain, cela n'est pas du tout surprenant, mais la situation n'est pas très différente au Mali, où les municipalités sont en place depuis le début des années 1990. Les raisons en sont nombreuses. Peu de

municipalités disposent de ressources considérables. Leur assiette fiscale est faible et nombre d'entre elles se plaignent que les fonds rétrocédés par le pouvoir central arrivent avec beaucoup de retard. Dans une communauté rurale au Mali, aucun impôt local n'a été collecté en 2003 à cause de la famine, la priorité étant accordée à la recherche de nourriture pour les populations, plutôt qu'à l'imposition de taxes. Les communautés font face à de nombreux besoins dont l'éducation n'est pas toujours la priorité. Peu d'entre-elles ont l'expertise nécessaire pour résoudre des problèmes éducatifs complexes.

Un facteur connexe aux problèmes mentionnés ci-dessus est que les relations entre les élus locaux et les bureaux pédagogiques de la zone sont autant conflictuelles qu'empreintes de collaboration. Deux légitimités s'opposent : alors que les responsables pédagogiques se basent sur la légitimité que leur confère leur profession, les autorités locales défendent leur légitimité politique. L'équilibre entre les deux n'est pas déterminé par des textes officiels qui n'existent pas partout, mais par les relations personnelles et les caractères individuels. Dans certains cas, la collaboration est mutuellement bénéfique, le bureau pédagogique apportant un appui technique à l'autorité locale. Dans d'autres circonstances, l'on observe des conflits au sujet du recrutement des enseignants et du transfert des fonds. Le responsable des questions d'éducation au sein du district est rarement invité à prendre part, en tant qu'observateur, aux réunions du conseil municipal, même quand les travaux portent sur l'éducation.

Le lien entre l'école et la communauté est plus étroit que celui qui existe entre le bureau pédagogique local et la municipalité, même si l'on relève aussi des problèmes. Premièrement, le lien entre le chef d'établissement et le président de l'APE est très solide. Les enseignants et les autres membres de l'APE sont mal informés, sinon exclus. L'une des raisons en est le profil des membres de l'APE : beaucoup sont

illettrés et ont été choisis en raison de leur utilité potentielle, en tant que mécaniciens ou plombiers par exemple. Beaucoup ignorent les textes qui régissent les APE et acceptent facilement que leur rôle soit limité à la mobilisation des fonds et à la fourniture d'une aide pratique. Dans les quatre



pays, du fait de sa position, le chef d'établissement est aussi le secrétaire de l'APE. Puisqu'il (ou elle, bien que la plupart des chefs d'établissement soient des hommes) est aussi dans beaucoup de cas la seule personne suffisamment éduquée et la seule qui maîtrise les questions d'éducation, cette position lui donne beaucoup de pouvoirs dans les décisions prises par l'APE. Très souvent donc, l'APE semble être un instrument qu'utilise le chef d'établissement, quelques fois en collaboration avec le président de l'APE, pour renforcer son autorité sur l'école et les enseignants, au lieu d'être un organe qui représente les parents.

Quelques fois, des conflits surviennent entre l'école et la communauté qui l'entoure, en particulier au sujet de l'utilisation des terres. L'APE ne semble pas d'une aide particulière dans ces cas, étant donné qu'elle ne représente pas la communauté dans son ensemble, mais seulement, et de manière imparfaite, les parents d'élèves. L'on note aussi

des querelles entre l'APE et le chef d'établissement en ce qui concerne, par exemple, l'utilisation des fonds de l'APE. Le chef d'établissement va donc se baser sur ses enseignants pour avoir gain de cause. Généralement cependant, il faudra l'intervention d'un tiers, par exemple le responsable des questions d'éducation au niveau du district.

Le mécontentement à l'égard des APE a conduit le Mali et le Sénégal à créer une autre entité, le Comité de gestion de l'école. Mais cette entité ne fonctionne pas mieux. L'une des raisons en est qu'elle est toute jeune, mais deux autres facteurs plus préoccupants interviennent. Premièrement, les responsables de ce comité sont en conflit avec ceux de l'APE, et leurs pouvoirs respectifs, tout en étant clairement précisés sur le papier, sont moins évidents dans la réalité, en particulier en raison du fait que l'APE a une histoire sur laquelle elle se fonde. De tels conflits sont déjà observés dans certaines écoles. Deuxièmement, l'on a moins besoin d'une nouvelle entité que de développer une culture de responsabilité et de participation. En l'absence d'une telle culture, toute entité sera facilement prise en otage par les détenteurs du pouvoir au niveau local.

Elaboration d'une politique de décentralisation

La brève analyse ci-dessus peint un tableau assez sombre de la mise en œuvre de la décentralisation, mais il ressort également des travaux de recherche effectués qu'il y a quelques raisons d'espérer. Premièrement, les parents investissent énormément dans l'éducation de leurs enfants, allant même dans certaines régions jusqu'à financer le fonctionnement des bureaux pédagogiques locaux. Si cette politique n'est pas durable et si son impact en termes d'équité est probablement négatif, cette situation illustre toutefois un certain engagement vis-à-vis de l'éducation, qui est un pilier indispensable à toute politique de décentralisation. En outre, elle met en perspective une croyance essentielle qui est omniprésente dans la planification de l'éducation depuis les années 80, selon laquelle la lente progression

des inscriptions dans les zones rurales d'Afrique est due, dans une large mesure, à une demande d'éducation nulle. Cet attachement à l'éducation peut certainement servir des objectifs plus intéressants que la mobilisation des ressources. Les études de cas montrent que les parents participent à la vie scolaire, sans incidence financière aucune, et que cette participation renforce les liens entre l'école et la communauté.

Le second aspect positif est que les parents, les enseignants, les maires et les responsables de l'éducation qui ont été interrogés au cours de la recherche, croient fermement que la décentralisation est la solution d'avenir. On note bien entendu des divergences d'opinions : beaucoup d'enseignants maliens sont par exemple parmi les plus mécontents et pensent que la décentralisation n'a rien changé du tout. Le fait que de nombreux autres acteurs soutiennent la décentralisation n'est toutefois pas synonyme de crédulité. Ils sont tous conscients des avantages potentiels et des lacunes de la décentralisation, mais cela ne se traduit pas par un rejet de la politique. Le vœu le plus exprimé est le suivant : «si seulement chacun jouait pleinement son rôle !».

Un troisième résultat, qui est source d'espoir, concerne le fait que plusieurs écoles et bureaux locaux, bien que minés par des difficultés financières, ont entrepris des initiatives novatrices. En fait, ils y ont été contraints par le manque d'appui de la part du niveau central, ajouté à l'absence d'un cadre réglementaire pour de telles initiatives. Nous avons déjà parlé de la restructuration du contrôle de la qualité. L'on peut citer beaucoup d'autres initiatives dont plusieurs sont à petite échelle, mais permettent des améliorations. Par exemple, une femme âgée aide une école en s'occupant des enfants, pour compenser la distance entre l'école et le village. Dans une autre école, enseignants et parents travaillent ensemble à l'élaboration du plan de développement de l'école, avec l'appui de l'ONG Plan. Dans une localité, l'inspecteur assiste systématiquement le maire et le conseil municipal dans la prise de décisions en matière d'éducation.

Cet engagement en faveur de l'éducation et de la décentralisation, associé à l'existence d'initiatives efficaces, est propice à la mise en œuvre réussie de la décentralisation. Il s'agit désormais de transformer ces initiatives en pratiques nationales. Cela passe par des efforts considérables et concertés des pouvoirs publics. La recherche a permis d'identifier des principes clés pour orienter ces efforts, ainsi qu'un certain nombre d'opportunités de développement.

Un premier principe concerne le besoin de complémentarité. L'essence de la décentralisation est d'amener un plus grand nombre d'acteurs à travailler ensemble en vue de la réalisation de l'objectif de l'EPT. Si les efforts d'un seul individu ne suffisent pas à résoudre les problèmes, la collaboration de tous peut faire la différence. En effet, les écoles qui fonctionnent le mieux sont celles dans lesquelles la communauté et les enseignants entretiennent de bons rapports, et où l'APE assiste le chef d'établissement. La loi reconnaît ce principe, mais l'individualisme ou les conflits sont régulièrement à l'ordre du jour.

L'une des causes de ces conflits est précisément le non-respect du second principe selon lequel le mandat de tous les acteurs doit tenir compte de leurs ressources, compétences et atouts. Malheureusement, c'est le contraire qui prévaut souvent : les parents contribuent leurs maigres ressources, mais n'ont pas un droit de regard sur le travail des enseignants. Les chefs d'établissement gèrent les finances et recrutent les enseignants, des tâches délicates et complexes, mais leur implication dans la supervision pédagogique n'est pas renforcée. Les inspecteurs doivent superviser tous les enseignants, alors que les ressources disponibles ne leur permettent d'effectuer que très peu de visites par trimestre. Il est nécessaire de mener une réflexion stratégique sur l'équilibre entre le mandat et les ressources de tous les acteurs. Dans ce cadre, le terme «ressources» doit être compris dans un sens large. Il inclut non seulement les finances mises à la disposition des acteurs ou leurs qualifications formelles, mais aussi leur crédibilité et leur réseau social, par exemple. Dans

ce cas, un chef d'établissement pourrait avoir plus d'atouts pour superviser les enseignants qu'un inspecteur, en raison de la crédibilité dont il jouit.

Ce principe de complémentarité permet de revisiter le concept de contrôle de la qualité, une préoccupation majeure dans le cadre de la décentralisation. Les initiatives prises au Bénin et au Sénégal illustrent le potentiel des réseaux scolaires qui permettent aux enseignants d'échanger leurs expériences et de développer une tradition d'entraide. La recherche en Afrique et ailleurs montre que de nombreux chefs d'établissement sont capables de suivre les performances de leurs enseignants, alors que les parents, les organisations communautaires et les municipalités peuvent être chargés de superviser le travail des enseignants et peut-être leur recrutement. Le bureau de district est le mieux placé pour apporter un appui adéquat à quelques écoles enregistrant de piètres résultats. Il est donc nécessaire de réformer la supervision des écoles, en transformant la mission d'inspection en mission de promotion professionnelle ; en déplaçant le centre d'intérêt vers les écoles les plus nécessiteuses ; en modifiant les pratiques de la visite des écoles pour adopter une combinaison de visites, ateliers, échanges et activités de création de réseaux.

La comparaison de la situation actuelle avec ce scénario idéal pourrait facilement pousser au pessimisme : les acteurs au niveau local ne disposent pas de ressources suffisantes, quel que soit le sens que nous donnons à ce terme, et ceux qui en ont pourraient être tentés de les utiliser à leurs fins personnelles, plutôt que pour le bien de tous. Ce pessimisme ne doit pourtant pas donner lieu à l'inertie, mais devrait être considéré comme un appel à l'action sur deux fronts. D'une part, les ressources, les compétences et les atouts ne sont pas statiques ; ils évoluent continuellement, et les gouvernements ont la possibilité et l'obligation de les influencer. L'adoption de lois, le renforcement des capacités et la sensibilisation sont des mesures indispensables à cet égard. Il serait aussi utile de revoir les critères

et procédures de recrutement, afin de combler le fossé entre le rôle prévu pour un acteur et le profil de ce dernier.

D'autre part, l'autonomie au niveau local doit être contrebalancée par un cadre d'évaluation et d'imputabilité efficace. L'un des résultats les plus décevants de la recherche qui a été menée est que dans aucun des quatre pays, l'on n'a accordé suffisamment d'attention au suivi des actions entreprises à la base. On dispose de peu ou pas d'informations sur les performances des bureaux locaux ou sur la manière dont les écoles utilisent les fonds qui, dans certains cas, leur sont alloués. Cela est particulièrement préoccupant lorsque les disparités sont importantes et pourraient être accentuées par la décentralisation. Par conséquent, un mécanisme d'imputabilité efficace doit aussi donner des informations sur l'évolution des disparités. En particulier, lorsque le processus de décentralisation est davantage le résultat d'un abandon plutôt que d'une politique, sa gestion et son suivi posent de sérieux problèmes.

L'absence de transparence dans la gestion des ressources au niveau local est probablement la manifestation la plus claire des défis de la décentralisation. Il est indispensable de s'assurer que la réglementation est connue de tous et que les parents qui contribuent au financement de l'école ont explicitement un droit de regard sur la façon dont ces fonds sont dépensés. La formation et la création de structures de contrôle financier sont aussi importantes. Elles pourraient faire partie d'un cadre de responsabilité plus large liant les acteurs devant lesquels le bureau de district et l'école sont responsables : l'administration, les autres enseignants et écoles, les élèves et leurs parents, et le grand public dans son ensemble. Cependant, si elles représentent une menace pour les relations de pouvoir en place, cette transparence et cette responsabilité vont faire face à de sérieuses résistances. Il faut du temps pour changer une tradition de monopolisation du pouvoir et de refus de la participation. En fait, les ONG qui travaillent au niveau local sont les tierces parties les mieux placées pour opérer un changement de culture.

L'existence de diverses catégories d'enseignants n'est pas une conséquence directe de la politique de décentralisation, mais c'est sans aucun doute une question qui interpelle les acteurs décentralisés. Le profil du corps enseignant a beaucoup évolué en raison de l'intégration des enseignants bénévoles, contractuels et communautaires. Il faudrait examiner les motivations et la qualité de ce nouveau corps enseignant. L'élaboration d'un plan de carrière transparent, qui permet de passer du statut d'enseignant bénévole à celui de contractuel, puis de fonctionnaire, sur la base des performances et de la participation à la gestion et à la prise de décisions au niveau de l'école, est une mesure incitative. L'amélioration de la qualité exige un appui intrascolaire et extrascolaire régulier, quelques ressources essentielles et le recrutement d'enseignants issus de la communauté, qu'il s'agisse de l'école ou de la localité.

Un principe essentiel est présent dans les paragraphes précédents, à savoir que la décentralisation n'implique pas le désengagement de l'Etat, mais un rôle différent pour celui-ci. Dans le cas où la supervision et l'appui de l'Etat sont faibles, et où son absence n'est pas compensée par une forte responsabilité locale, l'inefficacité et la mauvaise gestion qui caractérisaient l'administration centrale au niveau local pourraient se perpétuer, ou même s'aggraver. La décentralisation n'est donc ni une panacée, ni un raccourci. Dans tous les pays, les disparités continueront d'exister : certains districts, municipalités et écoles ont tout ce qu'il faut pour bénéficier de plus d'autonomie ; d'autres ont besoin d'être appuyés, orientés et contrôlés. Dans tous les pays, il faudra du temps pour changer les cultures sociale et institutionnelle. Pour deux raisons : d'une part, la décentralisation n'est pas en soi un objectif politique ; c'est une stratégie de gestion, adoptée quand et où la gestion centralisée est jugée inefficace. D'autre part, la décentralisation doit être appliquée avec souplesse, en assurant un équilibre entre l'autonomie et les particularités de ses bénéficiaires.

DECENTRALISATION DE LA GESTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

par Bikas C. Sanyal

Bikas C. Sanyal est un ancien Conseiller spécial du Directeur général de l'UNESCO et Conseiller principal de l'Institut international de l'UNESCO pour la planification de l'éducation. Il est aujourd'hui membre du Collège des consultants.

La décentralisation concerne le transfert de l'autorité. Ce transfert se fait à quatre niveaux : la déconcentration, la délégation, la dévolution et la privatisation. La déconcentration étend le pouvoir central (par exemple de la capitale nationale à une institution régionale), et en réduit donc la concentration, à d'autres organismes (par exemple des bureaux régionaux), sans le transférer. La délégation suppose la redistribution du pouvoir central aux chefs d'institution ou aux autorités régionales/locales nommées par le pouvoir central, notamment des aspects essentiels de la gestion, étant entendu que ces autorités continuent de répondre devant le pouvoir central. La dévolution suppose la cession du pouvoir central aux niveaux inférieurs, en gardant un minimum de contrôle sur la gestion, tout en supervisant les résultats et la conformité avec la réglementation. La privatisation signifie que le pouvoir central se dessaisit de la plus grande part de son autorité au profit d'entités indépendantes, tout en conservant des aspects essentiels de la responsabilité.

Le «centre» est un terme relatif avec des sens différents selon le contexte. Au niveau national, le centre renvoie au gouvernement national, et la décentralisation se produit aux niveaux régional, provincial ou local. Au niveau provincial, il renvoie aux chefs-lieux de province, et la décentralisation se produit à l'échelle des districts et au niveau local. Sur le plan institutionnel, le centre représente l'administration centrale et le chef de l'institution, et la décentralisation se produit alors aux niveaux de la faculté, des départements et même des membres de la faculté.

Raison d'être de la décentralisation

Le phénomène de la décentralisation est au cœur du débat depuis le lancement de la théorie des sciences administratives (Shamasatry, 1929). Toutefois, il y a eu un regain d'intérêt pour cette question ces derniers temps, pour trois raisons majeures (Sanyal, 1995).

Premièrement, il y a eu l'avènement d'un nouvel ordre géopolitique avec l'adoption par la Chine d'une «économie socialiste de marché», puis la chute du mur de Berlin, avec une tendance au rejet de l'idéologie communiste. Cette conjoncture a affaibli le processus de planification centralisée et réduit le rôle du gouvernement central. Deuxièmement, le phénomène de la mondialisation a renforcé le rôle des organisations supranationales d'une part, et des décisions induites par le marché d'autre part, d'où le renforcement des groupements locaux. Cette situation a davantage conduit à la réduction du rôle du gouvernement central. Troisièmement, la participation populaire à l'éducation en général, et à l'enseignement supérieur en particulier, sans une allocation correspondante de ressources, a érodé la capacité des pouvoirs publics à assurer une gestion efficace et de haute qualité, avec pour conséquence un déplacement de la prise de décisions vers le niveau local. Enfin, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication a contribué à la décentralisation de la gestion, tout en maintenant le contrôle du centre sur le système.

Dans le cas de l'enseignement supérieur, les raisons de la

décentralisation sont complexes (Ibid). Il s'agit d'adapter les produits de l'enseignement supérieur aux besoins du marché du travail ; d'accroître les effectifs en fonction des besoins, intérêts et aptitudes des étudiants ; de créer un environnement plus équitable pour l'accès à l'enseignement supérieur et la rétention de ses produits ; de mieux adapter les programmes de formation aux besoins régionaux et locaux ; d'utiliser plus efficacement les ressources ; et de mobiliser de nouveaux financements pour les institutions et le système dans son ensemble.

Cependant, ces objectifs pourraient s'entraver mutuellement. Par exemple, la recherche de nouveaux financements auprès de sources privées pourrait constituer un obstacle à la réalisation de l'objectif d'un accès équitable. La nature et la portée de la décentralisation de la gestion de l'enseignement supérieur, aux niveaux du système et des institutions, seront examinées dans les deux parties ci-après.

Décentralisation de la gestion de l'enseignement supérieur au niveau du système

Selon Windham (1997), la gestion du système de l'enseignement supérieur compte sept fonctions principales.

Définir les fonctions principales

Les trois fonctions principales de l'enseignement supérieur sont l'instruction, la recherche et le service

public. L'instruction est la fonction la plus connue de l'enseignement supérieur et est liée à nombre de motivations de la décentralisation, tel qu'indiqué ci-dessus. Il s'agit notamment d'adapter les produits de l'enseignement supérieur aux besoins du marché du travail et d'adapter les programmes aux besoins régionaux et locaux, ainsi qu'aux besoins, intérêts et aptitudes des étudiants. Les fonctions de recherche et de service varient selon la nature de l'institution au sein du système. Puisque l'enseignement supérieur intéresse la société tout entière, les caractéristiques de ces fonctions et l'équilibre relatif entre celles-ci devraient être du ressort du pouvoir central, alors que chaque région et chaque institution se chargeraient de les adapter aux besoins, aptitudes ou intérêts locaux, avec une participation appropriée du centre, le cas échéant.

Elaborer les programmes

Deux tâches sont comprises dans l'élaboration des programmes : l'élaboration du contenu et l'allocation du temps par sujet. Pour les sujets hautement spécialisés tels que les mathématiques et les sciences exactes, le contenu doit être défini au niveau central. Par contre, pour les sujets généraux tels que les sciences sociales et comportementales, l'art et la littérature, le niveau central définit le contenu du tronc commun obligatoire, et le reste est délégué aux régions et institutions et

doit être adapté aux réalités locales, tout en se conformant aux règles centrales de cohérence. L'allocation du temps par sujet varie en fonction des besoins des étudiants, du niveau de spécialisation requis et de la densité du contenu de base. Même si la décision finale est prise à divers niveaux pour divers sujets, il faudrait laisser les décisions importantes en matière d'élaboration des programmes à un panel d'experts.

Définir les objectifs en termes d'effectifs

Les autorités centrales doivent fixer les objectifs en termes d'effectifs, sur la base des besoins de la société en diplômés, des coûts de formation de ces diplômés et des ressources disponibles. Les politiques d'admission peuvent être définies aux niveaux central, régional ou institutionnel. Les processus de sélection peuvent varier d'un examen objectif au niveau central, à la suite de la déconcentration en faveur des diverses régions (comme c'est le cas en Inde pour l'admission aux programmes d'ingénierie), à des entretiens au niveau institutionnel. Le nombre d'admis est arrêté sur la base des effectifs attendus. La demande privée d'enseignement supérieur étant supérieure à la capacité financière des pouvoirs publics, ces derniers doivent autoriser les institutions à admettre des étudiants supplémentaires tant qu'il n'en résulte aucune incidence financière. C'est la

région ou l'institution qui prend les décisions relatives aux admissions supplémentaires.

Déterminer les besoins et décider de la gestion du personnel

Si les objectifs en termes d'effectifs conditionnent les besoins en personnel, la gestion du personnel varie considérablement d'un pays à l'autre. Dans certains pays, le personnel est choisi, recruté et rémunéré par l'autorité centrale. Dans d'autres, il est choisi sur la base de critères établis au niveau central, mais employé par l'institution qui reçoit des fonds à cet effet du gouvernement. Etant donné que la motivation, le suivi et l'évaluation ne sont efficaces qu'au niveau institutionnel, un degré d'autorité significatif pour les décisions relatives au recrutement du personnel doit être dévolu aux niveaux local et institutionnel. La question de l'évaluation des performances du personnel a pris beaucoup d'importance. Les technologies de l'information ont permis au pouvoir central de déléguer cette tâche aux institutions, tout en gardant le contrôle.

Procédures de suivi et évaluation

Le pouvoir central doit publier les directives devant régir le processus de suivi et d'évaluation. Il est chargé d'émettre un jugement sur l'efficacité relative des institutions dans un



système, et même des programmes. Cependant, la définition des buts et objectifs des institutions et programmes et l'élaboration de normes doivent être préparés conjointement, avec une participation active des responsables des institutions et des programmes évalués. Dans certains pays, le pouvoir central est responsable du suivi et de l'évaluation. Dans d'autres, les institutions elles-mêmes ou certaines associations auxquelles elles appartiennent procèdent à l'évaluation, en permettant à l'institution de «mener une autoévaluation, concevoir et faire des recommandations sur son propre plan de réforme, et éviter ainsi les erreurs de jugement qui surviennent du fait de la méconnaissance des réalités ou de l'environnement de l'institution. En introduisant une composante volontariste dans le processus, le pouvoir central reste le juge ultime, tout en garantissant l'autonomie de l'institution. La mise en œuvre de procédures normalisées de suivi et d'évaluation au niveau local semble être un compromis acceptable entre le pouvoir central et l'autorité locale» (Windham, 1997). Il devient impératif de renforcer la participation du secteur privé, de diversifier davantage les programmes dans l'enseignement supérieur et de créer des mécanismes d'accréditation au niveau central.

Sources et modes de financement

Dans la plupart des pays, à l'exception de ceux dans lesquels l'enseignement supérieur privé prédomine, le financement de l'enseignement supérieur demeure la responsabilité du pouvoir central. Cependant, l'augmentation et la diversification de la demande d'enseignement supérieur, les besoins du marché du travail en nouveaux types de diplômés, la nécessité d'introduire de nouvelles technologies dans l'enseignement supérieur, etc., sans une allocation correspondante de ressources, tout cela exige du pouvoir central qu'il délègue les tâches de mobilisation et d'allocation des fonds aux autorités régionales et locales. Les institutions régionales et locales de nombreux pays sont aussi autorisées

à générer leurs propres revenus et à instituer des frais de scolarité, tout en jouissant d'une autonomie substantielle et en restant comptables vis-à-vis du pouvoir central.

Les autorités centrales de nombreux pays adoptent des normes de financement sur la base du nombre et du type d'étudiants, des types de programmes, de l'âge et de la situation des institutions, et si possible, de leurs performances. La dévolution de la gestion financière aux autorités régionales et locales, appelée «méthode de financement préétablie», permet au centre de garder le contrôle sans interférer dans la gestion.

Assurer et maintenir l'équité

Pour assurer et maintenir l'équité en termes d'accès, de rétention et de succès, puis d'évolution professionnelle dans l'enseignement supérieur, le centre devrait être capable de définir des normes et d'en contrôler la conformité, afin d'éviter des inégalités entre régions et groupes. La meilleure manière d'assurer et de maintenir des normes d'équité est d'introduire des incitations pour permettre aux autorités et aux individus, aux niveaux régional et local, de mener ces activités en tenant compte des valeurs et des capacités locales (Ibid.).

L'analyse ci-dessus montre que la nature et la portée de la décentralisation ne seront pas les mêmes pour toutes les tâches liées à la gestion de l'enseignement supérieur, ni dans tous les contextes. Nous allons à présent examiner le phénomène de la décentralisation dans le cadre de la gestion institutionnelle.

Décentralisation de la gestion institutionnelle de l'enseignement supérieur

Une caractéristique particulière des institutions d'enseignement supérieur (IES) est leur niveau élevé de décentralisation, puis de fragmentation. Les IES peuvent être considérées comme des organisations

qui disposent d'une base importante et sont constituées de professionnels individuellement ou collectivement responsables de la plupart des décisions académiques. A l'instar des artisans des entreprises manufacturières, les enseignants d'université ont une grande connaissance de leur domaine d'activité et travaillent souvent seuls ou en groupes, en fonction de la discipline scientifique. Leurs responsabilités sont assorties d'un pouvoir de décision assez important. Le résultat d'une telle organisation décentralisée et fragmentée est une grande division du pouvoir. D'où la nécessité d'analyser la répartition des tâches et les pouvoirs y relatifs.

Répartition des pouvoirs au niveau institutionnel

A l'instar de toutes les organisations, les institutions d'enseignement supérieur ont besoin de centres de coordination et d'intégration qui regroupent les activités individuelles. Un mécanisme de base pour la coordination interne des attitudes professionnelles, doit avoir pour objet de diviser les activités de l'institution en une série de composantes et de programmes standard. Ce mécanisme permet aux universitaires de répartir les tâches et de rester partiellement indépendants. La formation relativement longue et intensive que reçoivent les professionnels dans les IES vise à aligner leurs attitudes sur les normes de l'institution.

Les objectifs de l'enseignement supérieur ne peuvent ni être définis avec précision, ni faire l'objet d'un consensus du fait, en partie, de la décentralisation et de la fragmentation que l'on observe au sein des institutions. A l'inverse d'une entreprise privée qui est essentiellement tournée vers la recherche du gain, il n'existe, dans le milieu universitaire, aucun critère de base servant à apprécier les performances institutionnelles.

L'enseignement supérieur se distingue par ailleurs par son mode de répartition des pouvoirs entre les unités de base se trouvant aux niveaux de l'institution et du système en général.

Burton Clark (1998) a décrit trois modes essentiels de répartition des pouvoirs au sein des systèmes d'enseignement supérieur, qui sont brièvement présentés ci-dessous.

Dans le premier mode, propre à l'Europe continentale, ce sont les facultés, au niveau de la base, qui sont investies de l'autorité, ensuite vient le sommet de la bureaucratie gouvernementale, avec une autorité minimale au niveau de l'administration de l'institution. Dans le deuxième mode, typique du Royaume-Uni, l'autorité est dévolue aux facultés, avec un certain pouvoir de l'administration, alors que le gouvernement a une influence négligeable. Le troisième mode, appliqué dans les IES américaines, donne le pouvoir au milieu de l'échelle qui est l'administration de l'institution et les conseils académiques ; il accorde une certaine autorité aux départements et très peu au gouvernement. Ces divers modes de répartition des pouvoirs influent sur le fonctionnement des systèmes et des institutions.

Comme indiqué plus haut, un certain nombre d'influences externes, dont l'accroissement de la demande et la baisse des ressources, ont entraîné, au cours des dernières décennies, la modification des schémas de dévolution des pouvoirs au sein des systèmes d'enseignement supérieur. Nombre de gouvernements ont exhorté les institutions à renforcer la gestion institutionnelle et ont encouragé l'adoption d'un mode de gestion verticale. Ils exigent l'exercice d'une autorité directe, l'intégration de la gouvernance économique et académique, l'obligation de rendre compte et la planification à long terme.

A cette fin, il faut nécessairement une remise en cause du mode traditionnel d'autogestion et du processus de prise collégiale de décisions en milieu universitaire, de même qu'un réexamen de la répartition des pouvoirs et des tâches entre les unités de base, l'institution et les pouvoirs publics ; d'où la nécessité d'une analyse du phénomène de décentralisation.

Les processus de prise de décisions dans les institutions d'enseignement supérieur

Le processus de prise de décisions dans les institutions d'enseignement supérieur est généralement collégial : la plupart des décisions sont prises soit par un groupe d'individus, soit par des groupes qui partagent les mêmes missions et les mêmes objectifs pour l'organisation (Sanyal, 2003). En d'autres termes, le processus de prise de décisions est communautaire, aussi bien au niveau central qu'au niveau des facultés ou des départements ; et les décisions sont en grande partie prises par consensus. Toutefois, il faut beaucoup de temps pour parvenir à un consensus, ce qui peut constituer un problème en situation de crise, lorsque les décisions doivent être prises rapidement. Certaines décisions sont prises uniquement par l'administration, alors que d'autres dépendent du jugement professionnel de chaque universitaire. D'autres décisions sont prises collectivement à travers des comités ad hoc ou permanents qui regroupent les universitaires et les représentants des autres institutions d'enseignement supérieur.

La plupart des discussions portant sur le processus de prise de décisions au sein des institutions d'enseignement supérieur sont centrées sur la perception des limites des systèmes de prise de décisions en vigueur dans les institutions d'enseignement supérieur. Les principaux changements intervenus dans l'environnement des IES, à savoir l'expansion de l'enseignement supérieur, l'insuffisance des ressources, la concurrence accrue et la complexité sans cesse croissante des tâches, ont conduit à une remise en question des pratiques de gestion et à un examen des questions organisationnelles telles que les structures de prise de décisions, la nature et le degré de décentralisation du processus de prise de décisions. Les conséquences de ces lacunes se traduisent par des changements dans les structures de prise de décisions, comme le montrent les paragraphes qui suivent.

Changements du processus de prise de décisions et des structures de gestion dans le domaine de la gestion institutionnelle

Le débat sur les changements intervenant dans les structures de prise de décisions débouche sur une réflexion sur les avantages et les inconvénients des différents modes de fonctionnement. D'une part, il a été proposé que les IES adoptent des structures organisationnelles et des processus de prise de décisions similaires à ceux des entreprises privées. D'autre part, il a été souligné que c'est précisément la décentralisation accrue des IES qui fait l'originalité de leur mode de fonctionnement, en ce qui concerne notamment les fonctions fondamentales d'enseignement, les activités de recherche et de prestation de services.

Le maintien de la capacité d'innovation des institutions doit nécessairement passer par la consolidation de la structure de base des IES dont les professionnels jouissant d'une solide formation sont responsables des aspects académiques et sont en contact permanent avec leurs pairs. L'une des mesures proposées pour améliorer cette situation est par conséquent la décentralisation de l'autorité vers les unités de base. Toutefois, l'un des défis que doivent relever les institutions d'enseignement supérieur aujourd'hui est de trouver un juste équilibre entre la centralisation et la décentralisation des compétences, des tâches et du pouvoir budgétaire. Cet équilibre peut être atteint au moyen d'une analyse rationnelle des principales politiques du gouvernement, des processus de prise de décisions des IES et des structures de gestion.

Le débat sur la décentralisation permet d'observer deux grandes tendances : la planification et le contrôle centralisés directs, appliqués dans certains pays d'Europe ; et l'auto-réglementation, avec un cadre global en matière de reddition, tel que cela est observé sous différentes formes en Grande-Bretagne (conformément aux

directives de l'Etat) et aux Etats-Unis (utilisation accrue des économies de libre marché). C'est là une adaptation de la dévolution des pouvoirs préconisée par Burton Clark, tel que mentionné ci-dessus, qui fusionne les deuxième et troisième modes.

Aujourd'hui, l'on observe à travers le monde un passage vers l'auto-réglementation décentralisée des politiques au niveau institutionnel, avec une obligation de rendre compte au centre. Il est demandé aux institutions de définir clairement leurs missions dans ce cadre.

Le modèle bureaucratique est progressivement remplacé par le modèle de gestion d'entreprise, calqué sur les types des sociétés qui favorisent la décentralisation de l'autorité. Au niveau institutionnel, un petit organe annexe, ayant des participants externes, prend les décisions. Les décisions sur le budget relèvent des «unités de base», alors que les départements sont répartis en groupes plus larges pour former des unités de base viables permettant de contrôler les coûts et d'assurer une utilisation adéquate des ressources.

En ce qui concerne les structures de gestion, les institutions d'enseignement supérieur favorisent également la décentralisation à travers l'adoption d'une gestion stratégique. Cela suppose la participation des acteurs, des départements et des facultés à la formulation de la vision et de la mission de l'institution, et à la définition des objectifs à travers une étude appropriée du milieu. Cette technique appelle des programmes efficaces pour réaliser les objectifs, définir une série de mesures permettant à l'organisation de tester la réalisation de ces objectifs aux différents niveaux de l'institution.

L'on note que les autorités institutionnelles décentralisées ont un rôle plus important dans la gestion des ressources et dans l'orientation et le contrôle des activités des départements, les responsables des institutions étant les directeurs. Des normes d'évaluation et des mesures visant à garantir l'obligation de rendre compte sont développées sous forme d'indicateurs

de performance pour permettre aux autorités centrales de mieux assumer leurs principales fonctions, entre autres, l'instruction, la recherche, les services et la gestion des ressources disponibles au niveau institutionnel. Les programmes de renforcement des capacités dans la gestion institutionnelle, aux différents niveaux, sont en cours d'élaboration.

Pour ce qui est des institutions d'enseignement supérieur privées, la décentralisation de l'autorité varie selon le degré de leur autonomie financière (McGinnand Welsh, 2001). Plus leur dépendance financière est grande, moins ces institutions ont de l'autorité. L'on peut identifier trois types de privatisation dans le cadre de la décentralisation et les classer dans l'ordre de grandeur de décentralisation suivant : les institutions privées qui reçoivent des subventions de l'Etat, qui suivent ses directives et qui n'appliquent pas de frais de scolarité ; les établissements privés qui reçoivent des subventions de l'Etat, mais qui jouissent d'une autonomie relative et appliquent des frais de scolarité ; et les institutions financées par des fonds privés et qui ne sont pas sous le contrôle de l'administration centrale.

Quel que soit le degré de décentralisation, les autorités centrales doivent superviser le secteur privé, afin que les institutions ne s'engagent pas dans la mobilisation de fonds provenant de sources douteuses et qu'elles garantissent un minimum de programmes de qualité et de bonnes conditions de travail pour les étudiants et le personnel.

Vous avez ci-dessous un exemple de la manière dont le modèle centralisé passe progressivement au modèle décentralisé dans le but d'améliorer la gestion de l'enseignement supérieur au niveau institutionnel.

Décentralisation de la gestion institutionnelle en Suède

En suède, la réforme a commencé en 1990 et s'est poursuivie tout au long de la décennie dans le

but d'accroître le nombre de diplômés (le nombre d'étudiants a augmenté de 50% au cours des années 90), la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche (les programmes d'étude ont été prolongés pour faire face à la concurrence internationale), et le nombre d'étudiants en sciences et en technologie.

L'application de toutes ces réformes demande de l'argent. Le gouvernement a ainsi pris des mesures pour que les ressources de l'enseignement supérieur soient utilisées judicieusement. Ces mesures ont été appliquées de deux façons. Il y a d'abord eu une décentralisation d'un plus grand nombre de décisions prises par le gouvernement à l'égard des institutions, afin que ces décisions soient mieux adaptées aux situations locales et débouchent par conséquent sur une meilleure utilisation des ressources. Ensuite, en introduisant différents types d'incitations pour amener les institutions à mieux utiliser leurs ressources, la décentralisation a entraîné des changements à deux niveaux : l'organisation interne et l'organisation des études relèvent à présent de l'institution ; les programmes et les cours, les chaires et la nomination des professeurs relèvent également de l'institution.

Grâce à cette déréglementation, les institutions ont été investies du pouvoir d'élaborer leur cadre juridique. Toutefois, le gouvernement assume toujours les fonctions régaliennes de supervision juridique des institutions, à travers la création, en 1995, du Bureau national de l'enseignement supérieur. Le Bureau assume la responsabilité de coordonner les tests d'admission à la plupart des programmes d'études, ainsi que les tests d'admission aux universités nationales et au *Swedish University Computer Work (SUNET)*, en fournissant des informations sur les programmes d'études et les cours dispensés dans toutes les institutions d'enseignement supérieur. Le Bureau s'occupe également du suivi national des programmes universitaires et des rapports annuels demandés par le gouvernement. La tâche d'évaluation et d'accréditation des institutions pour

garantir la qualité a en outre été confiée au Bureau ; elle était auparavant assurée par le chancelier de chaque université. Les programmes d'amélioration de la qualité et d'audit ont été introduits simultanément. Des mesures d'incitation spéciales/particulières ont été prises pour ces programmes. Le Conseil de restructuration des études supérieures de premier cycle a reçu des ressources supplémentaires pour attirer des étudiants dans les filières scientifiques et technologiques.

Alors que les institutions jouissent d'une grande autonomie, le gouvernement et le parlement partagent actuellement la responsabilité de la gouvernance générale des institutions suédoises d'enseignement supérieur. Le gouvernement propose et le parlement décide dans les domaines suivants : la loi régissant l'enseignement supérieur et les autres lois connexes ; l'allocation des ressources aux différents niveaux de l'enseignement supérieur ; la création de nouvelles institutions d'enseignement supérieur.

Nous allons à présent nous pencher sur le phénomène de décentralisation de l'enseignement supérieur en Afrique.

Décentralisation de la gestion institutionnelle en Afrique

En 2003, dans le cadre du suivi de la Conférence mondiale sur l'enseignement supérieur tenue en 1998 (CMES + 5), une étude a été menée sur différents aspects de l'enseignement supérieur en Afrique (Sanyal, 2003). Cette étude a permis d'identifier comme suit, pour différents aspects, les problèmes qui se posent et les solutions proposées.

En ce qui concerne les problèmes financiers, l'étude a révélé que l'insuffisance des ressources est un problème mondial. L'inefficacité du modèle rigide de bureaucratie en matière de prise des décisions se

vérifie également dans beaucoup de cas. Pour ce qui est de la qualité de l'enseignement supérieur, le caractère inapproprié de la pédagogie, le manque d'enseignants qualifiés, la fuite des cerveaux due à leurs salaires médiocres ont contribué à la détérioration de la qualité dans la majorité des institutions des différents pays. En ce qui concerne le contenu, la méthode et la structure, la plupart des institutions sont confrontées au manque de professionnalisme et à l'inadéquation du contenu des programmes au développement international. Le chômage des diplômés et le déséquilibre entre la demande des étudiants en matière de spécialisation et l'offre, constituent autant de problèmes qui viennent se greffer à bien d'autres.

Compte tenu du manque de capacités gouvernementales pour faire face à la situation, la coopération entre les institutions a été utilisée comme moyen de résoudre ces problèmes, en laissant cependant une relative autonomie aux institutions. Les actions entreprises sont énumérées ci-dessous.

La gestion a été rationalisée, avec l'adoption de l'approche stratégique mentionnée plus haut, dans des pays tels que le Mozambique, la Tanzanie, la Zambie, le Rwanda et le Togo, pour ne citer que ceux-ci. Le développement du secteur privé, l'introduction des frais de scolarité et des activités génératrices de revenus, associés à la décentralisation de la gestion financière, sont des phénomènes courants au Kenya, en Tanzanie, en Zambie, au Sénégal, au Togo, au Cameroun et en Ouganda, entre autres. La gestion des ressources a été plus transparente avec la décentralisation consolidée par les programmes de renforcement des capacités dans des pays tels que le Kenya, le Cameroun, le Gabon et le Rwanda.

Observations finales

Bien que la décentralisation soit considérée comme un aspect courant de la gestion de l'enseignement supérieur, sa nature exacte et son étendue sont

difficiles à cerner dans des contextes particuliers. Voici quelques conseils pour les appliquer avec succès.

Chaque fois que l'intérêt national est en jeu, l'autorité centrale doit décider en dernier ressort. La normalisation des processus et des efforts doit relever des autorités centrales. Les questions liées aux programmes d'études de base, l'accréditation et l'équité dans le traitement des étudiants et des enseignants relèvent également de l'autorité centrale. L'allocation des espaces généraux doit rester la responsabilité de l'autorité institutionnelle centrale. Dans le cas où les coûts et les avantages sociaux sont importants, notamment lorsque des fonds sont alloués par l'administration, le centre doit intervenir, mais le niveau d'intervention peut varier.

L'élaboration de programmes d'études spécifiques, avec un accent particulier sur les niveaux local et régional, les pratiques actuelles de suivi et d'évaluation, les décisions de chaque membre du personnel et les pratiques d'admission, sans une responsabilité financière à un niveau plus élevé, et la mobilisation des ressources autres que ceux de l'Etat, doivent faire l'objet d'une décentralisation accrue au niveau institutionnel, alors que les décisions relatives au budget peuvent être confiées aux unités de base (faculté ou département) de l'institution.

L'introduction d'activités génératrices de revenus et de frais de scolarité, et le rôle sans cesse croissant du secteur privé dans l'enseignement supérieur appellent une décentralisation accrue de l'autorité. Dans la plupart des cas, le pouvoir devrait être partagé entre le centre et les niveaux inférieurs, à des degrés divers.

Toutefois, pour que la décentralisation soit efficace, quelles que soient les circonstances, le centre doit être assez fort pour être capable de suivre les performances de l'ensemble du système dans la réalisation des objectifs fixés par le «centre».

GESTION ET GOUVERNANCE DE L'EPT : LA DECENTRALISATION EST-ELLE VRAIMENT LA SOLUTION?

par Mark Bray & M. V. Mukundan,

Centre de recherche sur l'éducation comparative, Université de Hong Kong

Document de référence pour le rapport 2003-2004 de l'UNESCO sur le suivi mondial de l'EPT

Introduction

Ces dernières décennies, le monde a connu de nombreuses réformes politiques et administratives dans le secteur de l'éducation. Beaucoup de ces réformes sont liées à la décentralisation. En effet, la décentralisation est devenue pratiquement un mantra pour les décideurs et les organismes internationaux. Ces personnes physiques et organismes déclarent unanimement que la décentralisation est un adjuvant à une meilleure gestion et à la gouvernance de l'éducation et, partant, au renforcement de son efficacité et de son importance.

Le présent document explore la question de savoir si la décentralisation peut réellement tenir ses promesses, en ce qui concerne notamment l'objectif de l'éducation pour tous (EPT). En d'autres termes, la décentralisation est-elle susceptible d'élargir l'accès à l'éducation et d'améliorer la qualité des enseignements pour aider à la réalisation des objectifs du Forum mondial sur l'éducation de 2000 (UNESCO, 2000)? Le document présente une étude des performances antérieures de la décentralisation à ce jour. Il examine certaines difficultés auxquelles sont confrontés les décideurs et les personnes chargées de l'application, et formule des recommandations sur la voie à suivre.

L'une des difficultés est que le terme «décentralisation» renvoie à différentes interprétations. Par conséquent, il est d'abord nécessaire de lever certaines ambiguïtés. Toutefois, même avec des définitions claires, la décentralisation ne peut pas souvent être mesurée sur la base d'un modèle unique. Les systèmes particuliers d'enseignement ont de multiples

dimensions, dont certaines pourraient être décentralisées et d'autres centralisées, ce qui donne une indication des perspectives appropriées : au lieu d'utiliser un langage excessivement vague et un plaidoyer passe-partout, les décideurs et les personnes chargées de l'application gagneraient à examiner dans les moindres détails les aspects de la gestion et de la gouvernance qui doivent être décentralisés, vers qui et dans quelles conditions et à quel moment et, inversement, les aspects qui doivent être maintenus ou renforcés au niveau central.

Significations, motivations et mesure

Pour définir le cadre approprié, le document commence par la série de significations qui peuvent être attribuées au terme «décentralisation». Il identifie ensuite quelques-unes des motivations de la décentralisation et examine enfin les difficultés liées à sa mesure.

Significations

Comme l'a souligné Gershberg (1998), le concept de décentralisation n'est pas facile à cerner. Gershberg le compare aux concepts d'autonomisation et de durabilité, qui semblent avoir les qualités inhérentes souhaitées, mais qui peuvent être suffisamment vides pour être remplis par pratiquement n'importe quoi. C'est en effet un problème majeur autant pour la défense des droits que pour la mise en oeuvre des politiques de décentralisation (Chapman, 2002 ; Bray, 2003).

Un point de départ utile est la définition générale que Hanson (1998) donne de la décentralisation ; à savoir : «le transfert de l'autorité de prise de décisions, de la responsabilité

et des tâches des niveaux supérieurs vers les niveaux inférieurs au sein de la même organisation ou entre organisations». Cette définition fait une distinction entre la redistribution des pouvoirs au sein du gouvernement, et la répartition des tâches entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales.

En s'appuyant en premier lieu sur la machine gouvernementale, il s'avère efficace de séparer l'aspect fonctionnel de l'aspect territorial. L'aspect fonctionnel renvoie à un changement dans la répartition des pouvoirs entre divers responsables travaillant en parallèle. Par exemple, dans certains pays, le Ministère de l'Éducation est seul chargé de tous les aspects du système éducatif public. Une initiative visant à scinder un tel ministère en deux ministères distincts, dont l'un serait chargé de l'éducation de base, et l'autre de l'enseignement supérieur, peut être considérée comme une forme de décentralisation fonctionnelle. Dans certains systèmes, tous les examens officiels sont gérés par le Ministère de l'Éducation. La création d'un organe séparé pour les examens peut être considérée comme une forme de décentralisation fonctionnelle, même si cet organe reste directement sous le contrôle du gouvernement. Dans beaucoup de pays, les écoles sont gérées par des organismes bénévoles et par les pouvoirs publics. La réduction du contrôle des pouvoirs publics sur les écoles gérées par les organismes bénévoles peut constituer une forme de décentralisation fonctionnelle.

La décentralisation territoriale, par contre, renvoie à la redistribution du contrôle entre les différents niveaux géographiques du gouvernement tels que la nation, les Etats/provinces,

les districts et les écoles. Un transfert du pouvoir du niveau le plus élevé au niveau le plus bas sera appelé décentralisation territoriale. Il s'agit d'une acception spatiale du terme. La décentralisation territoriale comprend trois sous-catégories majeures.

La déconcentration est le processus à travers lequel l'autorité centrale crée des bureaux locaux et leur affecte ses propres agents. Ainsi, les membres du personnel du Ministère de l'Éducation peuvent travailler dans le même bâtiment ou certains d'entre eux peuvent être affectés dans les provinces ou les districts.

La délégation implique une participation accrue du niveau local au processus de prise de décisions. Néanmoins, dans un système de délégation, c'est l'autorité centrale qui détient les pouvoirs de façon fondamentale et qui choisit de les «prêter» à l'autorité locale. Les pouvoirs peuvent être retirés sans recours à la législation.

La dévotion est la forme la plus extrême de la décentralisation territoriale. Les pouvoirs sont, de manière formelle, détenus au niveau sous-national, et les agents n'ont pas besoin de chercher à faire approuver leurs actions à un niveau supérieur. Les agents sous-nationaux peuvent choisir d'informer le centre de leurs décisions, mais le rôle du centre est principalement confiné à la collecte et à l'échange d'informations.

Certains auteurs (Cummings & Riddell, 1994 ; FNUAP, 2000) ont décrit la privatisation comme une autre forme de décentralisation. Selon eux, la privatisation peut conduire à la réduction de l'autorité étatique sur les écoles et, partant, à une redistribution des pouvoirs. Ces dernières années ont connu une prolifération considérable d'écoles privées à but lucratif et d'écoles communautaires gérées par des organismes bénévoles.

Motivations

Le plaidoyer contemporain en faveur de la décentralisation manque, dans une large mesure, de sensibilisation historique. Certains documents présentent la décentralisation non

seulement comme une panacée, mais aussi comme un nouveau concept. En réalité, la décentralisation est défendue activement dans la littérature sur le développement depuis plusieurs décennies (Nations Unies, 1962 ; Maddick, 1963 ; Rondinelli, 1981 ; Conyers, 1982 ; UNESCO, 1982). Ce fait doit être considéré comme une mise en garde. Logiquement, la décentralisation doit être perçue comme un processus, une «-isation», plutôt qu'un état statique.

Si la décentralisation est perçue comme un processus et est mise en œuvre selon les recommandations de ses champions, il serait par conséquent nécessaire de s'arrêter à un certain moment : un système décentralisé aura été mis en place, et la décentralisation continue ne sera plus nécessaire. Le fait que la décentralisation est encore défendue si intensément implique qu'elle n'a pas été mise en œuvre au cours des décennies précédentes. La question qui se pose alors est la suivante : pourquoi donc ? La réponse est en partie que les avantages de la décentralisation sont moins évidents que le laissent croire la plupart de ses champions. Paradoxalement, certains de ses avantages, tels que l'accroissement de l'efficacité, sont présentés sous d'autres cieux comme des raisons justifiant la réduction de la décentralisation au profit d'un contrôle central accru. En outre, alors que la mode veut que l'on prêche pour la décentralisation, beaucoup de personnes chargées de sa mise en œuvre traînent le pas, craignant un manque de coordination et une perte de contrôle. Par ailleurs, même lorsque les décideurs et les personnes chargées de la mise en œuvre sont engagés dans la décentralisation, le processus de redistribution des pouvoirs reste complexe.

Dans plusieurs systèmes, la pression vers la décentralisation vient des forces politiques, plutôt que des forces administratives. Parmi les exemples les plus dramatiques de réformes politiquement motivées, on compte les plans de décentralisation territoriale en Russie, en Papouasie Nouvelle-Guinée, aux Philippines et au Soudan. Dans ces pays, les mouvements séparatistes à assise régionale se sont montrés suffisamment puissants pour brandir la menace de la

sécession si une plus grande autonomie ne leur était pas accordée. Les autorités centrales ont concédé le pouvoir afin de persuader les groupes sécessionnistes de rester attachés à la nation. Toutefois, les menaces sécessionnistes peuvent conduire à différentes réactions. A un certain moment de l'histoire du Ghana et de l'Indonésie, par exemple, les menaces de sécession ont amené les autorités nationales à centraliser les divers contrôles et à souligner la nécessité de l'unité nationale dans un cadre commun.

Sur un plan beaucoup plus bureaucratique, les arguments en faveur de l'efficacité de la décentralisation intègrent les avis que les organes parallèles spécialisés sont plus aptes à répondre aux besoins des clients, et que les unités infranationales territorialement décentralisées sont plus proches des populations et mieux outillées pour prendre en compte la diversité locale. Winkler (1989) a ajouté que la décentralisation est communément défendue comme un moyen de diminuer les coûts unitaires, en particulier lorsque les bureaucraties centralisées doivent prendre des décisions sur des questions jugées mineures concernant les écoles situées dans des zones éloignées. Toutefois, il convient de noter que certaines initiatives de décentralisation augmentent les coûts parce qu'elles demandent plus de coordination et de personnel.

La dernière série de motivations majeures du plaidoyer en faveur de la décentralisation concerne le rôle de l'État. Au cours des deux dernières décennies, le monde a connu une évolution dans la perception du rôle et du degré de contrôle devant être exercés par l'État concernant l'éducation et les autres services. La première moitié du XX^{ième} siècle a renforcé le rôle de l'État qui était clairement perçu comme le pilier central de la Déclaration des Nations Unies sur les droits de l'Homme, adoptée en 1948. Cette tendance au rôle croissant de l'État s'est maintenue dans les années 60 et 70, puis vint le déclin. La chute de l'URSS a entraîné un changement brusque dans cette partie du monde, et le désengagement de l'État était tout aussi perceptible dans d'autres pays. Le corollaire de ce désengagement a

été un renforcement du rôle du secteur privé et des organismes bénévoles, en partenariat avec l'Etat, sous le patronage de l'Etat ou de façon indépendante.

Les finances constituent un facteur qui est en même temps une cause et un effet de ce désengagement de l'Etat. Beaucoup de gouvernements ont cherché les moyens de réduire les impôts ; même dans les pays qui n'ont pas baissé les impôts, une politique fiscale active vient généralement trouver que les revenus sont déjà réduits par la récession économique et les contraintes liées à la capacité de recouvrement des impôts. La combinaison de la rigidité fiscale et de la réorientation philosophique du secteur privé vers l'éducation a entraîné une augmentation du nombre d'acteurs non gouvernementaux dans les pays où l'on n'en avait jamais entendu parler. Ce fait est particulièrement évident dans les anciens pays socialistes de l'Europe de l'Est et en Asie centrale, mais également dans les pays qui restent officiellement socialistes tels que la Chine, le Laos et le Vietnam.

A l'échelle institutionnelle, la décentralisation est communément défendue en vue de permettre aux écoles de se rapprocher davantage des communautés qu'elles servent et d'offrir aux parents et aux autres acteurs de plus grandes chances de s'impliquer. La décentralisation peut se traduire par l'octroi de lignes de crédit aux directeurs d'écoles, avec pouvoir de décision. Elle peut aussi impliquer le renforcement des comités de gestion des écoles et des organes similaires. On peut accorder aux établissements scolaires une plus grande autonomie en matière de programmes d'études, de recrutement d'enseignants, d'inscription des élèves, de supports pédagogiques et d'organisation de l'année scolaire.

Mesure

Il est très difficile d'apprécier la décentralisation parce que le phénomène peut être interprété de façon subjective : ce qu'une personne décrit comme une décentralisation poussée, une autre pourrait le décrire comme un changement négligeable. En effet, dans certains cas, des querelles peuvent naître sur la question de savoir si une décentralisation s'est produite. C'est

particulièrement probable en situation de déconcentration, où le personnel des services centraux du ministère est dispersé à travers le pays. Observé à partir du centre, ce cas ressemble à une décentralisation ; mais du point de vue de la périphérie, il pourrait être interprété comme une stratégie visant à exercer une supervision plus étroite et un contrôle accru.

Les difficultés y afférentes embarrassent les chercheurs qui essaient de classer les systèmes éducatifs sur la base d'une même échelle, avec d'un côté les systèmes fortement centralisés, et de l'autre les systèmes fortement décentralisés. On a soulevé le problème de la pratique qui consiste à prendre l'Etat-nation comme une unité d'analyse. Les frontières nationales sont des constructions historiques arbitraires et délimitent des pays de tailles très différentes. Par conséquent, décrire le Japon (qui a une population de 122.600.000 habitants) comme un pays ayant une administration centralisée ne représente pas la même chose qu'une description similaire de Tonga (qui a une population de 97.000 habitants) en tant que pays centralisé. Certains pays ont un système très décentralisé du niveau national vers le niveau provincial, mais avec une forte centralisation au niveau provincial.

Les jugements de valeur sur l'importance ou non des différents pouvoirs constituent une difficulté différente relative à la mesure de la décentralisation. Ainsi, le pouvoir de déterminer les structures et les programmes scolaires pourrait être considéré comme très important, alors que le pouvoir de recruter les balayeurs pour l'école pourrait être considéré comme moins important. Cette situation va demander une pondération au sein de tout schéma de mesure.

Une autre complexité est le fait que les réformes pourraient simultanément conduire les systèmes vers des directions diamétralement opposées. Depuis 1997, le gouvernement de Hong Kong a mis l'accent sur la gestion de l'école et s'est employé à renforcer les comités de gestion des établissements scolaires, en leur donnant l'appui requis et le pouvoir de prendre des décisions sur les programmes scolaires. Toutefois,

l'une des décisions les plus importantes sur les programmes scolaires, qui concerne les supports pédagogiques, a été supprimée. Par conséquent, il est difficile à certains égards de dire avec précision si le contrôle du système éducatif de Hong Kong est devenu plus ou moins décentralisé (Mok, 2003).

Expériences et évaluations

La décentralisation étant devenue une recommandation stratégique majeure, elle est au centre des préoccupations de beaucoup d'institutions et d'érudits. Le travail réalisé par la Banque mondiale est particulièrement important à cet égard. L'étude de Chakraborty (1995) montre que la décentralisation a été l'une des composantes de plusieurs projets de la Banque mondiale ; et la *Stratégie du secteur de l'éducation*, publiée par la Banque en 1999, a identifié la décentralisation comme un programme politique essentiel de la réforme systémique.

Parmi les publications de la Banque mondiale sur ce thème, on compte cinq brochures publiées entre 1996 et 1998, sous le titre *Décentralisation de l'éducation* (Fiske, 1996 ; Bray, 1996 ; Patrinos & Ariasingam, 1997 ; Florestal & Cooper, 1997 ; Gaynor, 1998). Les ébauches de ces brochures ont été discutées en 1996 lors d'un atelier en vue d'organiser une formation sur l'éducation et la décentralisation (Banque mondiale, 1996).

La première brochure (Fiske, 1996) relève que l'éducation dans les pays industrialisés et les pays en développement a un caractère politique. Elle présente d'abord l'expérience de la Colombie, où les dirigeants nationaux ont perçu la décentralisation comme un instrument de promotion de la stabilité et de la légitimité. La première étape vers la décentralisation en Colombie a été la décision prise en 1985 d'autoriser une élection populaire des maires de 1.024 municipalités. Quatre ans plus tard, les maires ont reçu des pouvoirs plus importants dans le domaine de l'éducation ; et en 1990, une série de réformes globales a encore amélioré ces mesures. Les ressources ont été transférées du centre aux municipalités, et les écoles ont été chargées de la

gestion du personnel, de l'élaboration des programmes scolaires et du contrôle de certains fonds. Une place plus importante a été accordée aux parents, aux enseignants et aux élèves, et la planification a été réorientée comme un processus concerté plutôt qu'imposé d'en haut. Néanmoins, ces mouvements ont été contestés par divers groupes, à l'instar des syndicats d'enseignants, qui ont compris qu'une grande partie de leur force politique venait de leur capacité à négocier des contrats nationaux. Les effets du plan de décentralisation étaient alors mitigés. Un système de bons pour les étudiants démunis a été mis en place, et la réglementation des écoles privées a été supprimée. Mais jusqu'en 1993, une proportion de 70 pour cent seulement des écoles avait été placée sous le contrôle municipal, et les 30% restant étaient les écoles les plus riches du pays. Le facteur ayant constitué un obstacle à la réforme est que le gouvernement central lui-même a été divisé. Fiske a conclu que : «l'effort de décentralisation en Colombie a été un succès, en ce sens qu'il a donné de la légitimité au gouvernement et a amélioré le système éducatif. Mais son impact a été sérieusement limité du fait qu'un consensus et l'appui des acteurs importants n'ont pas pu être obtenus, y compris les enseignants qui dispensent les cours dans les salles de classe». Cette étude de cas a donné le ton à la brochure de Fiske, qui met l'accent sur la nécessité d'un consensus politique pour atteindre les objectifs visés.

La deuxième brochure de la série (Bray, 1996) se penche sur le financement de l'éducation par la communauté. Elle commence par relever que le plaidoyer en faveur de la participation de la communauté à l'éducation s'est intensifié au cours de ces dernières années. Ce plaidoyer était en partie motivé par des facteurs positifs tels que le désir de garantir un partenariat plus solide et la rigueur dans la gestion du budget de l'Etat. La brochure a relevé le nombre important de modèles de financement communautaire et a observé que les systèmes qui demandaient des contributions substantielles de la communauté ne donnaient pas toujours à ces communautés un contrôle solide sur les programmes et les autres dimensions de l'éducation. Certaines

de ces observations ont été introduites dans l'une des 14 études thématiques préparées pour le Forum mondial sur l'éducation de 2000 au Sénégal (Bray, 2000). Cette étude a mis l'accent sur les partenariats communautaires et a relevé les forces et les défis qui peuvent découler des systèmes basés sur les initiatives communautaires. Ces défis comprennent la tendance des initiatives communautaires à accroître les disparités sociales et géographiques.

La troisième publication de la série de la Banque mondiale sur la *Décentralisation de l'éducation* (Patrinos & Ariasingam, 1997) est, sur certains points, liée au mode de financement en fonction de la demande, lequel mode constituait aussi son objet. Les instruments de ce financement comprennent les bons, les bourses d'études ciblées et les subventions individuelles. L'un des buts de ces mécanismes est d'augmenter le choix des écoles pour les familles et les consommateurs et, partant, de changer les centres de contrôle. Toutefois, Patrinos & Ariasingam ont eu la prudence de souligner que l'utilisation de ces mécanismes n'implique pas nécessairement la réduction du financement public. La brochure donne des exemples de projets exécutés dans plusieurs pays, avec un accent particulier sur le Bangladesh, le Tchad, le Mexique, la Colombie, la République dominicaine, le Pakistan et la Jamaïque. Des évaluations formelles n'étaient disponibles que pour quelques-uns des projets évalués, et les auteurs ont insisté sur la nécessité d'une collecte plus détaillée et cohérente de données. Toutefois, la brochure présente différentes recommandations. Les auteurs ont insisté sur le besoin de communiquer avec les bénéficiaires et de collaborer avec les parents et le secteur privé. Ils ont aussi mis en exergue la nécessité du renforcement des capacités, autant pour le personnel de l'Etat que pour les écoles et les dirigeants communautaires. La recommandation relative aux subventions individuelles met l'accent sur la nécessité de formules claires, simples et transparentes, et il a été conseillé aux décideurs d'accorder une attention particulière aux questions d'équité.

La quatrième brochure de la série de la Banque mondiale (Florestal

& Cooper, 1997) met l'accent sur les questions juridiques. Elle commence par relever que dans certains pays, la décentralisation a été mise en place sans aucune action législative. En Haïti par exemple, le transfert de responsabilité a été plus *de facto* que *de jure* parce que les autorités centrales étaient simplement incapables d'exercer leurs fonctions administratives et financières, et ont transféré celles-ci au niveau local, par défaut. Il est évident que ce n'était pas une situation désirable, et l'objectif de la brochure était justement de montrer que les changements législatifs peuvent à la fois être compatibles avec les changements administratifs et les appuyer.

La cinquième et dernière brochure de la série (Gaynor, 1998) traite de la gestion des enseignants. Elle commence par observer que dans pratiquement tous les pays en développement, les enseignants nationaux forment le groupe le plus important de la fonction publique, et leur ligne budgétaire est la plus importante. La question majeure que les administrateurs se posent est de savoir comment amener les enseignants à optimiser leur efficacité en tant qu'éducateurs, et de décider à quel niveau de l'administration doivent intervenir la supervision et la gestion des enseignants. Dans certains pays, un système centralisé était souhaité pour permettre une allocation équitable des rares ressources disponibles et pour garantir une certaine uniformité des conditions de service des enseignants. Toutefois, les structures centralisées ne peuvent pas facilement s'acquitter des tâches administratives quotidiennes telles que le traitement des doléances et la conservation des données. En outre, beaucoup de communautés demandent plus d'espace pour exprimer leurs opinions sur le mode de gestion de leurs écoles, et les enseignants constituent un cadre de créativité plus large.

A partir de là, Gaynor a passé en revue l'expérience de pays tels que le Nicaragua, le Mali, l'Inde, le Sri Lanka, le Burkina Faso et le Chili. Son étude fait ressortir une multitude de modèles, mais elle ne débouche pas sur des conclusions définitives. Gaynor a plutôt observé qu'un argument pour ou contre la décentralisation de la gestion des

enseignants n'a pas encore été avancé, et que «les preuves que nous avons jusqu'ici sont éparses». Elle a ajouté que dans les pays en développement, il y a eu une application négligeable de la décentralisation de la gestion des enseignants dans les écoles publiques. Des expériences plus solides sont signalées dans des pays industrialisés tels que les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Toutefois, même dans les pays industrialisés, la tendance est loin d'être uniforme. Le gouvernement français par exemple, ne permet pas de contrôle local sur les enseignants, et d'autres pays tels que l'Irlande le font uniquement dans le cadre de normes et d'une réglementation centrales strictes. Gaynor a ajouté que la décentralisation des fonctions de gestion de l'enseignant n'augmentera pas l'efficacité opérationnelle si le niveau qui est investi des pouvoirs ne les exerce pas convenablement. Des pays comme la Colombie, le Mexique, le Nigeria et le Zimbabwe sont revenus à la politique de centralisation après qu'il s'est révélé que les niveaux qui étaient chargés de la gestion des enseignants n'étaient pas efficaces.

Gaynor a par ailleurs noté que peu de preuves existent pour déterminer le degré auquel la décentralisation de la gestion des enseignants a permis d'améliorer la qualité des enseignements et les résultats des élèves. Elle a ajouté que le moral des enseignants ne s'est pas amélioré. L'auteur a conclu que même si certains aspects de la gestion des enseignants sont délégués, il serait nécessaire de retenir le contrôle législatif ou normatif au niveau central pour certaines fonctions, afin de réduire les inégalités. Les autorités centrales souhaiteraient contrôler les qualifications, les normes et la répartition des enseignants, même si l'on donne un pouvoir discrétionnaire au niveau local pour les mesures d'incitation, la promotion accélérée, les stages spéciaux, etc..

Il convient de noter que dans cette série de publications, il y a une brochure similaire de McGinn & Welsh (1999), qui a été publiée par l'Institut international pour la planification de l'éducation (IPE) de l'UNESCO. Le ton général de la brochure est un plaidoyer en faveur de la décentralisation, mais

les auteurs n'ont pas indiqué que les composantes particulières aux systèmes éducatifs doivent être traitées différemment. Ils ont ajouté que «deux conditions doivent être remplies pour la mise en œuvre de tout type de réforme, y compris la décentralisation : un appui politique aux changements proposés, et la capacité des parties prenantes d'appliquer les réformes. La plupart des réformes relatives à la décentralisation n'ont pas réussi à atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés, parce qu'elles n'ont pas rempli l'une ou toutes les deux conditions».

Ce point rejoint les messages des brochures de la Banque mondiale. Il correspond également aux observations des études de cas plus détaillées, telles que celles faites par Lamichane et al. (1997) au Népal, et Gershberg (1999) au Mexique et au Nicaragua. Les travaux de Mukundan (2003) sur l'Etat de Kerala en Inde montrent que même dans cet Etat, qui est connu comme un Etat démocratique et qui en 1996 a lancé une campagne populaire pour la décentralisation, la mise en œuvre est restée au niveau de la rhétorique et n'est pas devenue une réalité. Cette situation était en partie imputable au fait que les acteurs locaux n'avaient pas la capacité d'exercer les pouvoirs, et en partie au fait que les acteurs du niveau le plus bas et du niveau le plus élevé n'étaient pas convaincus de la nécessité de la décentralisation.

Des remarques similaires s'appliquent à une forme spécifique de décentralisation qui met l'accent sur le niveau scolaire. Le mouvement en faveur de la gestion basée sur l'école a été animé par les pays industrialisés, mais a aussi attiré une attention particulière, dans d'autres contextes. Le mouvement est en partie basé sur le postulat que les directeurs d'école et les enseignants sont mieux placés pour faire le diagnostic des besoins des élèves parce qu'ils traitent directement avec les élèves et ont un accès aux sources d'information locales. Pourtant, même dans les pays industrialisés dont on reconnaît les richesses en termes de ressources humaines et d'expertise professionnelle sur le plan éducatif, les évaluations de la gestion de l'éducation sont loin d'être uniformes. Toutes les écoles trouvent la responsabilité excessivement lourde, et les formes

extrêmes de décentralisation sont très variées en termes d'expériences éducatives des élèves, même au sein des institutions avoisinantes.

Conclusion

L'expérience acquise à l'échelle mondiale montre que la décentralisation peut en effet constituer une solution à certains problèmes dans certaines circonstances. Cependant, elle n'est pas une panacée, et des problèmes peuvent en résulter. En se basant spécifiquement sur l'objectif de l'EPT, la décentralisation peut stimuler la diversité dans la prestation de services éducatifs pour satisfaire les besoins des différents groupes cibles. Elle facilite par exemple l'enseignement dans plusieurs langues et permet que différents programmes d'études et emplois du temps soient à la convenance de différentes confessions religieuses, différents groupes professionnels et autres. Les structures décentralisées peuvent aussi encourager les personnes physiques et les organisations non gouvernementales à verser des contributions financières et à mobiliser des ressources humaines en faveur du secteur de l'éducation, ce qui n'est peut-être pas possible dans les systèmes centralisés. A cet égard, la décentralisation peut faciliter la mobilisation de ressources supplémentaires pour la promotion de l'éducation. Par ailleurs, en réduisant le nombre de maillons de la chaîne de contrôle et en diminuant les délais dans le processus de prise de décisions, la décentralisation peut aider à améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs.

Toutefois, la décentralisation peut également créer des problèmes majeurs. Parmi les plus évidents, il y a lieu de citer la tendance à accentuer les disparités. Dans le cas d'une décentralisation territoriale, il s'agira de disparités entre Etats/provinces ou, si la décentralisation intervient en-deçà du niveau étatique/provincial, on parlera de disparités entre les districts et les écoles. De plus, la décentralisation peut conduire à la prolifération de différents modèles éducatifs, rendant ainsi le fonctionnement d'un système éducatif unifié plus difficile. Il pourrait y avoir des implications dans la cohésion sociale et dans d'autres domaines. Ces facteurs font partie des

raisons qui expliquent l'abandon, dans certains pays, des réformes liées à la décentralisation.

Dans le présent document, une attention particulière a été accordée aux publications de la Banque mondiale, et il a été indiqué que cette institution mène un plaidoyer général en faveur de la décentralisation. Mais un examen approfondi montre que même la littérature de la Banque mondiale est ambiguë. Les cinq brochures susmentionnées semblent rentrer dans l'esprit du plaidoyer de la Banque mondiale, et toutes ces brochures portent le titre générique de *Décentralisation de l'éducation*. Pourtant, même la première brochure (Fiske, 1996), qui est probablement la plus ancrée dans ce plaidoyer, commence par la remarque que les résultats de l'initiative colombienne des années 80 et 90 sont mitigés. On peut donc avancer l'argument, certes discutable, que le message de la brochure de Fiske n'était pas que la décentralisation est par essence désirable, mais plutôt que les décideurs doivent trouver le juste milieu. Comme l'indique la brochure, «compte tenu de la nature complexe des options qui s'offrent aux décideurs du secteur de l'éducation, la question fondamentale n'est pas de décentraliser ou non. Elmore (1993) observe que dans la pratique des décisions politiques et administratives, aucune valeur «absolue» n'est attribuée à la centralisation ou à la décentralisation. Les planificateurs doivent trouver un juste équilibre entre la centralisation et la décentralisation, ou associer les éléments de ces deux politiques. La question clé est alors la suivante : quels niveaux du gouvernement conviennent le mieux à tous types de situations pour assumer les fonctions liées au système éducatif ?»

Les réponses à cette question vont nécessairement varier selon les pays et selon les périodes. La réponse générique proposée par Fiske (1996) est que les autorités centrales se concentrent sur la définition des objectifs, la mobilisations des ressources, l'identification des ressources destinées à satisfaire des besoins particuliers et à suivre les performances, tandis que la gestion quotidienne des écoles serait confiée aux autorités inférieures et aux institutions elles-mêmes. Toutefois,

même cette réponse générique ne peut pas être acceptée par tous les acteurs dans chaque pays. La réponse appropriée dépend, dans une large mesure, de la taille du système, de la situation politique, de la nature des communications, de la capacité des autorités centrales à mobiliser des ressources financières suffisantes, et de la qualité de l'expertise professionnelle à chaque niveau.

Un problème supplémentaire soulevé dans ce document est que la décentralisation est un terme qui a un sens large et qui se prête à diverses interprétations. Par conséquent, une autre recommandation faite aux décideurs serait de préciser le sens qu'ils donnent à ce terme chaque fois qu'ils l'emploient. En effet, dans certains cas, il serait préférable d'utiliser d'autres termes, tels que la déconcentration, la délégation et la dévolution, et d'établir une différence entre la redistribution territoriale et la redistribution fonctionnelle des pouvoirs. Les décideurs doivent aussi reconnaître qu'une réforme qui, d'après plusieurs avis, peut être assimilée une décentralisation, pourrait être considérée par d'autres comme une centralisation.

En outre, tandis que le terme «décentralisation» semble renvoyer à une action délibérée et planifiée, dans certains systèmes, la décentralisation se produit par défaut plutôt qu'à dessein. Quelques gouvernements sont faibles et manquent des ressources humaines et financières nécessaires pour la bonne marche d'un système éducatif solide. Dans de telles circonstances, les écoles privées et communautaires forment toute une grande proportion du nombre total d'institutions. C'est particulièrement le cas dans les pays qui ont encore une longue distance à parcourir avant d'atteindre l'objectif de l'éducation pour tous. Toutefois, bien que ces arrangements puissent être pragmatiques, ils ne sont pas nécessairement parfaits. Les systèmes éducatifs dans ces pays sont rarement cohérents et intégrés, et ils se heurtent souvent à des problèmes majeurs d'inégalité.

A l'autre bout de l'échelle, depuis la chute du communisme en URSS, l'avènement des économies de

marché en Chine, au Vietnam et ailleurs, et la réforme des systèmes centralisés fortement influencés par les traditions françaises, au début du XXI^{ème} siècle, le monde compte peu de pays dans lesquels les autorités centrales exercent un contrôle strict de chaque dimension des systèmes éducatifs nationaux. Néanmoins, des exemples peuvent être facilement trouvés de persistance d'une forte présence du gouvernement central ; et dans la plupart des cas, c'est pour des raisons qui peuvent facilement être justifiées par les autorités de ces pays.

Le fait que la décentralisation ait été un refrain si constant pendant deux décennies, ressemble lui-même à un avertissement. Si le plaidoyer en faveur de la décentralisation reste nécessaire, cela voudrait dire soit que les autorités n'ont pas la volonté d'accepter les conseils (auquel cas, les raisons de cette hésitation doivent faire l'objet d'une enquête, pour être mises en lumière), soit que les tentatives d'appliquer la décentralisation se sont soldées par des échecs (auquel cas, les raisons de cet échec doivent être étudiées et les objectifs visés réévalués). Il existe aujourd'hui une abondante littérature sur les échecs des processus de décentralisation. Le fait que la décentralisation semble toujours faire l'objet d'un plaidoyer général et déséquilibré, malgré l'existence de cette abondante littérature, semble peut-être ironique.

Dans certaines circonstances, la décentralisation peut certainement aider à réaliser l'objectif de l'éducation pour tous, et elle doit être poursuivie. Toutefois, tout dépend du point de départ, de la disponibilité des ressources humaines et autres, ainsi que de l'ampleur du consensus politique. Dans certains cas, la décentralisation peut en effet entraver la réalisation des objectifs. Elle ne doit pas par conséquent être prônée de manière aveugle et vague en toutes circonstances comme une approche «miracle». Au contraire, les décideurs et planificateurs doivent s'efforcer de rechercher les équilibres correspondant à des contextes précis dans lesquels ils se retrouvent, à des périodes précises.

L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LES RESULTATS DE L'ÉDUCATION EN AFRIQUE

Tom Allan, UNESCO-IIRCA

La décentralisation a longtemps été définie comme le sommet de la réforme administrative et a été appuyée par une abondante littérature qui parle de la mise en œuvre de réformes centrées sur le transfert des responsabilités fiscales, politiques et administratives à des niveaux inférieurs de l'administration, en vue d'une amélioration des prestations de services publics et d'un renforcement de la capacité à couvrir les besoins des démunis. A cet égard, il faut une participation accrue et une forte représentation de la communauté dans les processus de gestion et de bureaucratie de l'administration locale. Les mêmes arguments utilisés pour la décentralisation de la structure gouvernementale s'appliquent également à la décentralisation du secteur de l'éducation, y compris des éléments tels que l'amélioration du financement de l'éducation, de l'efficacité et de la qualité des enseignements.

La solidité de ces arguments est remise en cause d'un point de vue théorique. L'accroissement des responsabilités et des pouvoirs de l'administration centrale vont certainement ajuster la distribution des ressources dans la région, y compris les ressources destinées à l'éducation. Reste encore à vérifier si cette distribution est vraiment dans l'intérêt de ceux qui en ont le plus besoin, les pauvres, ou si elle sert les intérêts des groupes communautaires. Le problème de la simple figuration lors des procédures de vote a été souligné par Arrow (1957) dans son théorème d'impossibilité qui montre qu'il n'est pas possible de satisfaire tous les groupes.

Une autre opinion de la décentralisation de l'administration a également fait l'objet d'une hypothèse dans l'analyse de la dynamique de l'économie politique au sein de la société. Il s'agit du pouvoir politique des différents groupes sociaux et de la lutte qui en résulte entre les groupes dominants pour s'assurer le contrôle des ressources locales en vue d'accroître leurs propres intérêts. Cette hypothèse pourrait constituer un objectif de la décentralisation, en tant que moyen pour l'administration centrale de maintenir

son influence sur de tels groupes pour éviter ce genre de problèmes.

Le rôle des pauvres dans la participation communautaire est aussi sujet à débat, puisqu'il s'agit là d'un groupe très souvent marginalisé dans la société, au même titre que les femmes, les populations rurales et les groupes ethniques minoritaires. La capacité des administrations locales à assurer des services pour tous ces différents groupes est limitée, et ceux d'entre-eux qui sont moins capables d'exercer une influence politique seront les premiers à être ignorés. C'est-à-dire que les démunis sont très souvent ceux qui perdent le plus en termes d'accès à l'éducation, et le processus de décentralisation peut déboucher sur des inégalités plus criardes.

Par exemple, les réformes en faveur de la décentralisation en Ethiopie sont mises en œuvre par le gouvernement actuel depuis dix ans, après un gouvernement fortement centralisé sous Haile Selassie jusqu'en 1975, et le Derg jusqu'en 1991. La justification de la mise en œuvre des réformes de décentralisation actuelles peut être perçue comme une tentative d'atténuer les difficultés ethniques et politiques qui peuvent se poser dans un pays marqué par la diversité, et comme la volonté du gouvernement d'essayer de conserver le pouvoir en transférant certaines responsabilités aux groupes locaux dominants. Les bureaux régionaux d'éducation des régions d'Afar et d'Oromia souffrent tous les deux de problèmes similaires, en dépit du fait qu'ils ont des situations financières complètement différentes. Le manque de capacités efficaces de l'administration locale a entraîné une inefficacité coûteuse sur le plan administratif et financier, ainsi qu'un environnement politique instable, débouchant sur des problèmes tels que la disponibilité effective d'enseignants, la production efficace des manuels scolaires et la capacité d'absorption de l'aide financière des organisations multilatérales. Dans le cas du Bureau régional de l'éducation de la région d'Oromia, le chef a été remplacé trois fois en trois ans, annulant ainsi la possibilité d'une efficacité réelle ou d'une véritable affirmation politique.

Les réformes axées sur la décentralisation de l'éducation en Afrique du Sud, sous le régime de l'ANC, se sont également heurtées à des obstacles, bien qu'elles soient légèrement différentes des réformes entreprises en Ethiopie, compte tenu de la disponibilité de plus de ressources gouvernementales. Le Département de l'Éducation de Guateng a ses insuffisances en matière de capacités humaines et sociales ; ces insuffisances sont un problème institutionnel majeur. Les changements structurels et culturels dans la manière de formuler et d'appliquer les politiques ont été proposés comme des réformes nécessaires, étant donné que les conflits et les affrontements entre les différents responsables de l'éducation et les responsables des unités territoriales ont sérieusement entravé la mise en application des plans des districts.

Pour que les couches les plus pauvres de la société tirent parti de la décentralisation de l'éducation, les administrations locales doivent associer les organisations de la société civile pour essayer de désengager les élites locales qui poursuivent leurs propres intérêts. L'hypothèse que la décentralisation conduira automatiquement au renforcement de l'efficacité et à la prise en compte des préoccupations des pauvres, doit être éliminée des politiques internationales et remplacée par la volonté du gouvernement d'améliorer l'affectation des ressources, au lieu de poursuivre des intérêts politiques.

Les systèmes d'application doivent être mis en place, avec des capacités humaines suffisantes à tous les niveaux de l'administration centrale, dans le but de faciliter l'exercice des fonctions administratives, financières et politiques. Il importe d'arrimer les réformes ciblant la gestion de l'éducation aux attentes en termes de qualité des enseignements, y compris les stratégies d'adaptation des programmes d'études, l'offre de programmes de formation continue aux enseignants et l'utilisation des ressources destinées à la gestion des établissements scolaires.

L'UNESCO-IIRCA a organisé un atelier pour passer en revue les activités et élaborer un plan stratégique pour les quatre prochaines années

A la demande de son Conseil d'administration, qui s'est tenu à Paris, en octobre 2003, l'IIRCA a organisé un atelier sur l'évaluation et la planification stratégique au Centre des conférences des Nations Unies à Addis Abeba, du 31 mai au 4 juin 2004.

Ce séminaire, qui a duré cinq jours, a enregistré la participation de 18 membres du personnel de l'UNESCO-IIRCA, deux consultants de l'Université de Putra, en Malaisie, et d'autres participants de l'IIRCA, ainsi que des



fonctionnaires du siège de l'UNESCO et du Bureau de l'UNESCO à Addis Abeba. L'objectif de cet atelier était d'évaluer l'impact des programmes de l'IIRCA et d'élaborer un plan stratégique pour les quatre prochaines années. Les objectifs spécifiques étaient de passer en revue les programmes et les activités de l'Institut ; évaluer et rationaliser ses programmes et ses activités ; élaborer des programmes-phares et identifier les voies et moyens d'intensifier les initiatives concluantes ; consolider les programmes de formation d'enseignants ; et préparer un plan stratégique pour les quatre prochaines années. A l'issue de l'atelier, trois stratégies ont été formulées : l'IIRCA va poursuivre les alliances stratégiques et les partenariats institutionnels pour renforcer la formation d'enseignants ; l'IIRCA va réorienter ses activités vers les programmes qui s'inscrivent dans le cadre du mandat de l'UNESCO dans le domaine de l'éducation ; et l'IIRCA

va intégrer ses ressources et utiliser ses capacités financières potentielles pour maximiser son efficacité régionale. Il a été convenu qu'à travers ces stratégies, l'IIRCA va chercher à devenir une institution jouant un rôle de chef de file dans son domaine de compétence et de pionnier en matière de renforcement des capacités des institutions chargées de l'éducation en Afrique.

Atelier sur l'évaluation des modules du programme de maîtrise en économie, option planification de l'éducation

L'UNESCO-IIRCA a organisé un atelier sur l'évaluation des modules du programme de maîtrise en économie, option planification de l'éducation, du 14 au 16 juin 2004, au Centre des conférences des Nations Unies (UNCC) à Addis Abeba, en Ethiopie. Cet atelier a enregistré la participation des auteurs des cinq modules et de deux évaluateurs, ainsi que de M. Bikas Sanyal, ancien Conseiller du Directeur général de l'UNESCO, et de M. Neil Bucher, Spécialiste en technologies de l'éducation, à l'Institut sud-africain d'éducation à distance (SAIDE). Le but de l'atelier était d'identifier les voies et moyens de modifier les modules du programme de maîtrise. Les cinq projets de modules élaborés ont été examinés par deux évaluateurs avant l'atelier. Les commentaires des évaluateurs ont été débattus et clarifiés lors de l'atelier. A l'issue des travaux, les participants sont parvenus à un accord sur les modifications proposées aux modules.



Par ailleurs, pour que le programme se poursuive comme prévu, il a été décidé de mobiliser des fonds supplémentaires en vue de mettre au point un cours de formation de très haute qualité. Compte tenu de l'importance de cette formation pour l'Afrique, la mobilisation de ces fonds ne devrait pas poser de problème.

L'UNESCO-IIRCA lance un nouveau programme de formation à distance

L'UNESCO-IIRCA a conclu un accord avec l'Université d'Addis Abeba (AAU) en vue du lancement d'un nouveau programme de maîtrise en enseignement des mathématiques et des sciences. Ce programme qui est dispensé à distance, a démarré le 1^{er} septembre 2004, avec du matériel acquis chez Skylight, aux Etats-Unis. Basé sur des manuels et des supports vidéo, le programme est offert par un consortium d'universités américaines, en partenariat avec Skylight, tandis que l'AAU couvre la base du programme et les cours nécessaires.

Les enseignants des écoles normales, les personnes chargées de l'élaboration des programmes d'enseignement au niveau régional et les enseignants du secondaire figurent parmi les participants potentiels à ce nouveau programme de formation à distance. Sur 34 candidats, 25 ont été présélectionnés, sur concours, et il est prévu un entretien avec un jury composé de représentants de la faculté d'éducation de l'AAU et de l'UNESCO-IIRCA.