

Une gestion plus autonome des écoles

Ibtisam Abu-Duhou

Paris 1999

UNESCO : Institut international de planification de l'éducation

Dans cette collection* :

1. Qu'est-ce que la planification de l'éducation ? *P.H. Coombs*
2. Les plans de développement de l'éducation et la planification économique et sociale, *R. Poignant*
3. Planification de l'éducation et développement des ressources humaines, *F. Harbison*
4. L'administrateur de l'éducation face à la planification, *C.E. Beeby*
5. Le contexte social de la planification de l'éducation, *C.A. Anderson*
6. La planification de l'enseignement : évaluation des coûts, *J. Vaizey, J.D. Chesswas*
7. Les problèmes de l'enseignement en milieu rural, *V.L. Griffiths*
8. Le rôle du conseiller en planification de l'enseignement, *A. Curle*
9. Les aspects démographiques de la planification de l'enseignement, *Ta Ngoc Châu*
10. Coûts et dépenses en éducation, *J. Hallak*
11. L'identité professionnelle du planificateur de l'éducation, *A. Curle*
12. Planification de l'éducation : les conditions de réussite, *G.C. Ruscoe*
13. L'analyse coût-bénéfice dans la planification de l'éducation, *M. Woodhall*
14. Planification de l'éducation et chômage des jeunes, *A. Callaway*
16. Planification de l'éducation pour une société pluraliste, *Chai Hon-chan*
17. La planification des programmes d'enseignement primaire dans les pays en voie de développement, *H.W.R. Hawes*
18. Planification de l'aide à l'éducation pour la deuxième décennie du développement, *H.M. Phillips*
19. Les études à l'étranger et le développement de l'enseignement, *W.D. Carter*
20. Pour une conception réaliste de la planification de l'éducation, *K.R. McKinnon*
21. La planification de l'éducation en relation avec le développement rural, *G.M. Coverdale*
22. La planification de l'éducation : options et décisions, *J.D. Montgomery*
23. La planification du programme scolaire, *A. Levy*
24. Les facteurs de coûts dans la planification des systèmes de technologies éducatives, *D.T. Jamison*
25. Le planificateur et l'éducation permanente, *P. Furter*
26. L'éducation et l'emploi : une étude critique, *M. Carnoy*
27. Planification de l'offre et de la demande d'enseignants, *P. Williams*
28. Planification de l'éducation préscolaire dans les pays en développement, *A. Heron*
29. Moyens de communication de masse et éducation dans les pays à faible revenu : répercussions sur la planification, *E.G. McAnany, J.K. Mayo*
30. La planification de l'éducation non formelle, *D.R. Evans*
31. Éducation, formation et secteur traditionnel, *J. Hallak et F. Caillods*
32. Enseignement supérieur et emploi : l'expérience de l'IIPE dans cinq pays en développement, *G. Psacharopoulos et B.C. Sanyal*
33. La planification de l'éducation comme processus social, *T. Malan*
34. Enseignement supérieur et stratification sociale : une comparaison internationale, *T. Husén*
35. Un cadre conceptuel pour le développement de l'éducation permanente en URSS, *A. Vladislavlev*
36. Éducation et austérité : quelles options pour le planificateur ? *K.M. Lewin*
37. La planification de l'éducation en Asie, *R. Roy-Singh*
38. Les projets d'éducation : préparation, financement et gestion, *A. Magnen*
39. Accroître l'efficacité des enseignants, *L. Anderson*
40. L'élaboration des programmes scolaires à l'échelon central et à l'échelon des écoles, *A. Levy*
41. Planification des ressources humaines : méthodes, expériences, pratiques, *O. Bertrand*
42. Redéfinition de l'éducation de base en Amérique latine : les enseignements de l'École Nouvelle colombienne, *E. Schiefelbein*
43. La gestion des systèmes d'enseignement à distance, *G. Rumble*
44. Stratégies éducatives pour les petits États insulaires, *D. Archaorena*
45. Évaluation de la recherche en éducation fondée sur l'expérimentation et sur les enquêtes, *R.M. Wolf*
46. Droit et planification de l'éducation, *I. Birch*
47. Utilisation de l'analyse sectorielle de l'éducation et des ressources humaines, *F. Kemmerer*
48. Analyse du coût de l'insertion scolaire des populations marginalisées, *Mun C. Tsang*
49. Un système d'information pour la gestion fondé sur l'efficacité, *Walter W. McMahon*
50. Examens nationaux : conception, procédures et diffusion des résultats, *John P. Keeves*
51. Le processus de planification et de formulation des politiques d'éducation : théorie et pratiques, *W.D. Haddad, assisté par T. Demsky*
52. A la recherche d'un enseignement adapté : l'orientation vers le travail dans l'éducation, *W. Hoppers*
53. Planifier pour l'innovation en matière d'éducation, *Dan E. Inbar*
54. Analyse fonctionnelle de l'organisation des ministères d'éducation, *R. Sack et M. Saïdi*
55. Réduire les redoublements : problèmes et stratégies, *T. Eisemon*
56. Faire davantage participer les filles et les femmes à l'éducation, *N. P. Stromquist*
57. Installations et bâtiments éducatifs : ce que les planificateurs doivent savoir, *J. Beynon*
58. La planification de programmes d'alphabétisation des adultes centrés sur les élèves, *S.E. Malone et R.F. Arnove*
59. Former les enseignants à travailler dans des établissements et/ou des classes réputés difficiles, *J.-L. Auduc*
60. L'évaluation de l'enseignement supérieur, *Jeanne Lamoure Rontopoulou*
61. A l'ombre du système éducatif. Le développement des cours particuliers : conséquences pour la planification de l'éducation, *Mark Bray*

* Série publiée également en anglais. Autres titres à paraître.

L'Agence suédoise d'aide au développement international (Asdi) a fourni une aide financière pour la publication de cette brochure.

Publié en 1999 par l'Organisation des Nations Unies
pour l'éducation, la science et la culture
7, place de Fontenoy, 75007 Paris

Maquette de couverture : Pierre Finot
Composition : Linéale Production
Imprimé en France par SAGIM
ISBN 92-803-2189-7

© UNESCO 1999

Principes de la planification de l'éducation

Les brochures de cette collection sont destinées principalement à deux catégories de lecteurs : ceux qui occupent déjà des fonctions dans l'administration et la planification de l'éducation, dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés ; et d'autres, moins spécialisés – hauts fonctionnaires et hommes politiques, par exemple – qui cherchent à connaître de façon plus générale le mécanisme de la planification de l'éducation et les liens qui la rattachent au développement national dans son ensemble. Ces brochures sont, de ce fait, destinées soit à l'étude individuelle, soit à des cours de formation.

Depuis le lancement de cette collection en 1967, les pratiques et les concepts de la planification de l'éducation ont subi d'importants changements. Plusieurs des hypothèses qui étaient sous-jacentes aux tentatives antérieures de rationaliser le processus du développement de l'éducation ont été critiquées ou abandonnées. Toutefois, si la planification centralisée, rigide et obligatoire, s'est manifestement révélée inadéquate, toutes les formes de planification n'ont pas été abandonnées. La nécessité de rassembler des données, d'évaluer l'efficacité des programmes en vigueur, d'entreprendre des études sectorielles et thématiques, d'explorer l'avenir et de favoriser un large débat sur ces bases s'avère au contraire plus vive que jamais pour orienter la prise de décision et l'élaboration des politiques éducatives.

La planification de l'éducation a pris une envergure nouvelle. Outre les formes institutionnelles de l'éducation, elle porte à présent sur toutes les autres prestations éducatives importantes, dispensées hors de l'école. L'intérêt consacré à l'expansion et au développement des systèmes éducatifs est complété, voire parfois remplacé, par le souci croissant d'améliorer la qualité du processus éducatif dans son ensemble et d'évaluer les résultats obtenus. Enfin, planificateurs et administrateurs sont de plus en plus conscients de l'importance des stratégies de mise en œuvre et du rôle joué à cet égard par les divers mécanismes de régulation : choix des méthodes de financement, d'examen et de délivrance des certificats et diplômes, ou d'autres

structures de régulation et d'incitation. La démarche des planificateurs répond à une double préoccupation : mieux comprendre la valeur et le rôle de l'éducation par l'observation empirique des dimensions particulières qui sont les siennes, et contribuer à définir des stratégies propres à amener le changement.

Ces brochures ont pour objet de refléter l'évolution et les changements des politiques éducatives et de mesurer leurs effets sur la planification de l'éducation ; de mettre en lumière les questions qui se posent actuellement en la matière et de les analyser dans leur contexte historique et social ; et de diffuser des méthodes de planification pouvant s'appliquer aussi bien aux pays en développement qu'aux pays industrialisés.

Afin d'aider l'Institut à bien identifier les préoccupations actuelles dans les domaines de la planification et de l'élaboration des politiques de l'éducation dans diverses parties du monde, un Comité de rédaction a été mis en place. Il comprend deux rédacteurs en chef et des rédacteurs associés, venus de différentes régions, tous éminents spécialistes dans leurs domaines respectifs. Lors de la première réunion de ce nouveau Comité de rédaction en janvier 1990, ses membres ont défini les sujets les plus importants à traiter dans les numéros ultérieurs sous les rubriques suivantes :

1. L'éducation et le développement.
2. L'équité.
3. La qualité de l'éducation.
4. Structure, administration et gestion de l'éducation.
5. Les programmes d'enseignement.
6. Coût et financement de l'éducation.
7. Techniques et approches de la planification.
8. Systèmes d'information, suivi et évaluation.

Chaque rubrique est confiée à un ou deux rédacteurs.

La collection correspond à un plan d'ensemble soigneusement établi, mais aucune tentative n'a été faite pour éliminer les divergences, voire les contradictions, entre les points de vue exposés par les auteurs. L'Institut, pour sa part, ne souhaite imposer aucune doctrine officielle.

S'il reste entendu que les auteurs sont responsables des opinions qu'ils expriment – et qui ne sont pas nécessairement partagées par l'UNESCO et l'IPE – elles n'en sont pas moins dignes de faire l'objet d'un vaste débat d'idées. Cette collection s'est d'ailleurs fixé comme objectif de refléter la diversité des expériences et des opinions en donnant à des auteurs venus d'horizons et de disciplines très variés la possibilité d'exprimer leurs idées sur l'évolution des aspects théoriques et pratiques de la planification de l'éducation.

La décentralisation est certainement l'une des grandes tendances de la gestion de l'éducation de ces dernières années. Parmi les innombrables réformes de ce type qui ont été entreprises, l'introduction de la gestion autonome des écoles dans la structure administrative de l'éducation représente indéniablement l'une des évolutions les plus intéressantes, mais aussi l'une des plus controversées.

Au moment où l'application de cette réforme fait de plus en plus d'adeptes à travers le monde, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des écoles, il semble particulièrement important d'examiner les origines et les grandes lignes de ce concept, les premières leçons que l'on peut tirer de son application, mais aussi les conditions requises pour en assurer la réussite.

Cet ouvrage est le premier d'une série de trois consacrée à l'analyse et au débat sur les avantages et les inconvénients de la décentralisation et ses modalités d'application. L'IPE espère ainsi contribuer à cette réflexion très importante sur la planification et la gestion de l'éducation.

Conscient du caractère fondamental de cette question, le Comité de rédaction a demandé à Ibtisam Abu-Duhou qui enseigne à l'Université de Melbourne, en Australie, d'écrire un livre à ce sujet. Ibtisam Abu-Duhou a acquis une très grande expérience de la gestion de l'éducation, tant dans les pays développés qu'en développement. L'Institut lui est très reconnaissant d'avoir enrichi le débat dans le cadre de cette collection.

Jacques Hallak
Sous-Directeur général, UNESCO
Directeur, IPE

Composition du Comité de rédaction

- Président :* Jacques Hallak
Sous-Directeur général de l'UNESCO
Directeur, IIPE
- Rédacteurs en chef :* Françoise Caillods
IIPE
- T. Neville Postlethwaite (Professeur Emeritus)
Université de Hambourg
Allemagne
- Rédacteurs associés :* Jean-Claude Eicher
Université de Bourgogne
France
- Claudio de Moura Castro
Banque interaméricaine de développement
Etats-Unis d'Amérique
- Kenneth N. Ross
IIPE
France
- Richard Sack
Secrétaire exécutif
Association pour le développement
de l'éducation en Afrique (ADEA)
France
- Sibry Tapsoba
Centre de recherches pour le
développement international (CRDI)
Sénégal
- Rosa Maria Torres
Fondation Kellogg/IIPE-BuenosAires
Argentine

Préface

En cette fin de siècle, les planificateurs et les administrateurs éducatifs sont de plus en plus sollicités pour analyser les multiples facteurs qui forgent la société tout entière. Dans la plupart des pays du monde, l'un de ces principaux facteurs est le redéploiement d'un certain nombre de pouvoirs et de responsabilités du gouvernement central vers les collectivités locales. Cette transformation est poussée par de nombreuses forces différentes : politiques (« la prise de décisions démocratique requiert la participation des collectivités locales qui en sont les protagonistes »), sociales (« les décisions locales sont plus sensibles aux besoins communautaires ») et économiques (« l'utilisation plus efficace et plus performante des ressources exige un contrôle local des décisions relatives à leur affectation »).

Dans certains ministères de l'éducation, cette tendance a souvent pris la forme d'un processus de « décentralisation » qui permet aux écoles de contrôler plus étroitement les prises de décisions dans des domaines relatifs aux aspects du programme scolaire, à la répartition et à l'utilisation des moyens et, dans certains cas, aux procédures d'évaluation des élèves et aux choix portant sur la structure du personnel. Les formes les plus extrêmes de ce réalignement des pouvoirs et des responsabilités ont accompagné la restructuration de l'enseignement public en constituant des réseaux autonomes dont l'organisation est conforme à des directives centralisées, tout en donnant à chaque établissement une autonomie de gestion sur le plan de l'environnement éducatif et des moyens d'application. Cette réforme administrative de l'éducation se présente sous les aspects les plus variés, mais elle est souvent qualifiée de « gestion autonome des écoles ».

Cet ouvrage commence par analyser les origines et les grandes lignes du concept de décentralisation et son application au titre de la gestion autonome des écoles. L'analyse fait ressortir le problème qui en découle, à savoir comment accroître l'autonomie des établissements

scolaires tout en assurant un enseignement bien structuré et de haute qualité pour un pays tout entier, qui soit équitable par-delà les clivages géographiques, socio-économiques et culturels de la société.

L'étude porte ensuite sur l'application de modèles de gestion autonome des écoles dans six pays et décrit aussi les mouvements de décentralisation qui sont apparus dans plusieurs pays européens. Une vue d'ensemble de ces études de cas permet de constater que l'application la plus radicale du modèle de gestion autonome des écoles à tout le système scolaire a été réalisée dans l'État du Victoria, en Australie, où près de 90 % du budget global de fonctionnement du ministère sont affectés au contrôle de la gestion autonome des écoles. L'étude de cas australienne porte un regard sur le cadre politique et pédagogique de la réforme et donne une excellente idée du rôle des divers acteurs et organismes qui y sont impliqués.

Le thème suivant est celui du « leadership » dont l'importance est capitale pour la mise en œuvre d'une réforme de gestion autonome des écoles – en particulier le rôle des décideurs face à la progression de la délégation financière. Les témoignages apportés dans cet ouvrage montrent en quoi la décentralisation fait davantage prendre conscience aux écoles de la nécessité d'une gestion efficace et bien pensée et les incite en même temps à faire preuve de souplesse pour diriger (et rediriger) les ressources afin de répondre aux besoins perçus. La discussion autour de ces questions concède que rien ne prouve clairement jusqu'à maintenant que la gestion autonome des écoles a un effet positif mesurable sur les performances des élèves. L'auteur conclut par un tour d'horizon très utile des « leçons à retenir » pour introduire la gestion autonome dans les écoles, accompagné d'une analyse des principales questions à aborder pour réussir à appliquer ce type de réforme.

Ce thème traité dans la collection des *Principes de la planification de l'éducation* arrive au moment opportun où de nombreux ministères de l'éducation étudient (ou sont sur le point d'adopter) des modèles administratifs plus décentralisés. L'intérêt primordial de cet ouvrage, vu le contexte, est d'éclaircir les notions et la terminologie, et de rendre compte de manière très instructive des expériences et des

enseignements recueillis à ce sujet dans un grand nombre de systèmes scolaires.

Les membres du Comité de rédaction de la série des *Principes de la planification de l'éducation* voient dans le présent ouvrage une contribution majeure au nouveau débat sur la gestion décentralisée qui ne manquera pas de s'étoffer et de se développer au moment où nous entrons dans le troisième millénaire. En ce sens, c'est là un excellent point de départ pour analyser, comparer et évaluer le processus de gestion autonome des écoles, et non le point final d'un mode de réforme en rapide mutation.

Kenneth N. Ross
Rédacteur associé

Table des matières

Préface	9	
Introduction	17	
I	La réforme	23
	Plan de l'ouvrage	23
	Transfert d'attribution ou décentralisation ?	24
	Définition de la gestion autonome des écoles (GAE)	28
	Qu'est-ce qui est décentralisé ?	30
	Pourquoi la GAE ?	33
	Résumé du chapitre	36
II	Comprendre la GAE : études de cas	37
	Introduction	37
	La GAE dans les pays anglophones	38
	Autres exemples de mouvements de décentralisation	58
	Résumé du chapitre	63
III	Les « Écoles du futur » dans le Victoria	65
	Introduction	65
	Contexte	
	Historique	66
	Portée de l'expérience victorienne	71
	Dimensions de la réforme des Écoles du futur	74
	Bilan de la réforme des Écoles du futur	91
	Résumé du chapitre	94
IV	Délégation financière et leadership	98
	Introduction	98
	Pourquoi déléguer la gestion financière ?	100
	Effets de la GAE et de la délégation financière	102
	Considérations sur le leadership	108

Table des matières

	Considérations sur l'équité	113
	Conclusions	116
V	L'option GAE	119
	Introduction	119
	La réforme revisitée	120
	Leçons à retenir	123
	Modalités d'application	124
	Bibliographie	130

Liste des abréviations

CASES	Computerized Administrative Systems Environment for Schools (Environnement de systèmes administratifs informatisés pour les écoles)
CATs	Common Assessment Tasks (Tâches communes d'évaluation – Victoria, Australie)
CCN	Cadre des programmes scolaires et des normes
CIS	Corporate Information System (Système informatique d'entreprise)
CLD	Chef de liaison de district
CLE	Conseil local de l'école (Espagne)
CMIS	CASES Management Information System (Système informatique de gestion du CASES)
DE	Department of Education (Département de l'éducation – Victoria, Australie)
DSE	Directorate of School Education (Direction de l'enseignement scolaire – Victoria, Australie)
DSS	Decision Support System (Dispositif d'aide à la décision – Victoria, Australie)
EBG	Enveloppe budgétaire globale
EMIS	Education Management Information System (Système d'information pour la gestion de l'éducation)
FAS	Funding Agency for Schools (Agence de financement des écoles – Royaume-Uni)
GAE	Gestion autonome des écoles
GAT	General Achievement Test (Test des acquis généraux – Victoria, Australie)
GSL	Gestion scolaire locale
LEA	Local Education Authority (Autorité scolaire locale – Royaume-Uni)

Liste d'abréviations

LSC	Local School Council (Conseil scolaire de localité – États-Unis d'Amérique)
LSIC	Local School Improvement Council (Conseil local pour l'amélioration des écoles – États-Unis d'Amérique)
PAS	Plan d'amélioration scolaire
PEA	Projet d'évaluation des apprentissages
PPAC	Professional Persons Advisory Committee (Comité consultatif de professionnels – États-Unis d'Amérique)
SIP	School Improvement Plan (Plan d'amélioration scolaire – États-Unis d'Amérique)
SMI	School Management Initiative (Initiative de gestion scolaire – Hong Kong)
SMC	School Management Committee (Comité de gestion scolaire – Hong Kong)
VCE	Victorian Certificate of Education (Certificat d'études du second degré)

Introduction

À l'aube du XXI^e siècle, les responsables politiques, en général, et les planificateurs et les administrateurs éducatifs, en particulier, sont sollicités pour analyser les multiples facteurs qui forgent la société tout entière et qui ont un impact significatif à long terme. Ces facteurs ont été qualifiés de « mégatendances » (Naisbitt, 1982 ; Naisbitt et Aburdene, 1990¹). En matière d'éducation, Caldwell et Spinks (1992) distinguent dix mégatendances, dont l'une serait orientée vers la décentralisation ou la gestion autonome. « Dans les structures établies au niveau central, affirment-ils (p. 7), les écoles publiques deviendront largement autonomes et les distinctions entre enseignements public et privé s'estomperont. » À cet égard, plusieurs pays à travers le monde demandent aux écoles de « s'autogérer ». Cette évolution de la politique et de l'administration de l'éducation amène un nouveau transfert du pouvoir des autorités supérieures (le centre) vers les autorités subalternes (l'école) pour ce qui est du programme scolaire, du budget et de l'affectation des crédits, des personnels, des élèves et, dans certains cas, de l'évaluation.

Dans les années 1980, la notion de participation collective à la gestion scolaire est devenue l'un des grands thèmes de la réforme de plusieurs systèmes. Les responsables politiques ont commencé à croire que « pour améliorer la qualité de l'éducation, il fallait sauter du *niveau de l'enseignement dans la salle de classe à celui de l'organisation*

1. Parmi ces facteurs figurent les transitions (a) de la société industrielle à la société de l'information ; (b) de la technologie forcée à l'utilisation de la haute technologie mise à la portée du public ; (c) du cadre de l'économie nationale à la participation à l'économie mondiale ; (d) de la préoccupation du court terme à la vision à long terme ; (e) de la démocratie représentative à la démocratie participative ; (f) de la communication et du contrôle dans la hiérarchie au travail en réseau ; (g) de la concentration des intérêts et des efforts dans le « Nord » (pays développés) à l'attention prêtée au « Sud » (pays moins développés) ; (h) de l'aide institutionnelle à l'initiative personnelle ; (i) de la considération du « soit... soit » à la possibilité de « choix multiples » et (j) de la centralisation à la décentralisation.

de l'école et réformer le système structurel et le style de gestion des écoles » (Cheng, 1996, p. 43, en italique dans le texte original). De ce fait, plusieurs mouvements de réforme se sont succédé. Différents types de projets ont été lancés, en particulier sur l'amélioration du fonctionnement interne, par exemple, au niveau des relations entre les membres du personnel et des responsables pédagogiques. Dans le même temps, les caractéristiques des « écoles performantes » ont été exhortées par le mouvement de réforme de *l'école efficace*. L'importance accordée à l'autonomie d'un établissement par rapport à l'utilisation de ses ressources a été promue grâce à la réforme de *l'autonomie en matière budgétaire*. Le *développement par l'école elle-même des programmes scolaires, du personnel, du conseil pédagogique et autres formes de pratiques scolaires décentralisés* a été instauré par la volonté de ceux qui souhaitaient la décentralisation du pouvoir des services centraux de l'éducation.

Néanmoins, certains éducateurs soutiennent que « la décentralisation du pouvoir en faveur des écoles n'a pas garanti un bon usage de ce pouvoir et n'est donc pas forcément un gage d'amélioration de la qualité de l'éducation. C'est pourquoi les responsables de l'école comme les bénéficiaires des services éducatifs doivent partager le pouvoir de décisions au niveau de l'école » (Cheng, 1996, p. 43). Cela a entraîné, à la fin des années 1980, une restructuration vers un plus grand partage du pouvoir de décisions afférentes à la gestion scolaire. Les gouvernements, toutes tendances confondues, ont décidé de prendre la tête du mouvement visant à accorder un plus grand pouvoir de décision aux écoles dans le cadre des politiques et des directives nationales (Hill et al., 1990, p. 1). Au début des années 1990, la *gestion autonome des écoles* (GAE) s'est trouvée au cœur de la restructuration de l'enseignement public dans de nombreux pays (Caldwell et Spinks, 1988, 1992 ; David, 1989 ; Dimmock, 1993 (a et b) ; Townsend, 1997 ; O'Donoghue et Dimmock, 1998).

Bon nombre de pays anglophones ont institué la GAE dans leur structure administrative. Certains ont entrepris des réformes considérables qui ont entraîné un mouvement décisif vers la répartition des pouvoirs. Plusieurs termes ont été employés pour qualifier cette

réforme. Ainsi, en Angleterre et au pays de Galles, on parle de la « gestion locale des écoles » et des « écoles subventionnées » qui s'inscrivent dans le cadre de la législation de 1988 et 1993 sur la réforme du système éducatif britannique, tandis qu'en Australie, en particulier dans l'État de Victoria (noté le Victoria dans le reste de l'étude), le projet s'intitule « Écoles du futur » ou encore, en Australie occidentale, « Meilleures Écoles ». Dans ce cas, l'accent est mis sur le financement des écoles et la répartition de leurs moyens, comme à Edmonton, au Canada, où l'ancienne formule « Budgétisation au niveau de l'école » a été remplacée par « Prise de décisions au niveau de l'école ». En Nouvelle-Zélande, ce sont les « Écoles de demain », dans certaines parties des États-Unis d'Amérique les *Charter Schools* (Écoles à charte) ; d'autres régions parlent aussi de « Gestion sur l'emplacement scolaire », « Administration scolaire autonome », « Décentralisation administrative » ou tout simplement de « Contrôle local ». Hong Kong a lancé, pour sa part, l'« Initiative de gestion scolaire » (SMI). Bullock et Thomas (1997, chapitre 5) présentent un récapitulatif complet de la décentralisation dans onze pays. Outre les pays de langue anglaise déjà cités, la liste comprend l'Allemagne, le Chili, la Chine, l'Ouganda, la Pologne, la Russie et le Zimbabwe. Fiske (1996) analyse le « processus politique de décentralisation scolaire » dans dix pays, particulièrement en Amérique latine (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique, Venezuela), mais aussi en Inde, en Nouvelle-Zélande et en Espagne.

L'intérêt que suscite cette réforme s'étend progressivement à d'autres régions du monde, dont certains pays d'Europe occidentale (la Belgique et les Pays-Bas, comme le rapportent Hill et al., 1990), la plupart des pays de l'OCDE et d'Europe de l'Est (cf. Bolam et van Wieringen, 1993), Israël ainsi que des pays en développement (cf. Gamage, 1996). En Europe de l'Est, par exemple, la décentralisation des programmes et des services gouvernementaux est considérée comme un moyen de réduire la charge de travail et la congestion des voies administratives et des communications, d'améliorer la capacité de réaction du gouvernement aux demandes de la population et d'augmenter la quantité et la qualité des services proposés (ex. Hongrie, Pologne). En Israël, également à titre d'exemple, la GAE selon un modèle de financement ciblé a été conçue pour traiter les problèmes

d'équité. Il convient d'admettre que l'application la plus radicale de GAE à l'ensemble du système scolaire semble avoir été expérimentée dans l'État de Victoria, en Australie (cf. Odden et Busch, 1998 ; Townsend, 1997 ; Caldwell, 1998 (a, b) et autres).

Le propos de cet ouvrage est d'étudier l'origine et les principes de base du concept de décentralisation de la gestion scolaire ou GAE, dans la mesure où ce mouvement a gagné de l'ampleur dans les années 1990. Son application est préconisée par de nombreuses instances gouvernementales et non gouvernementales qui réclament un plus grand contrôle des écoles en vue d'accroître l'efficacité et l'efficience du système éducatif. Le sujet devient très controversé, notamment parmi les chercheurs qui étudient l'efficience et l'amélioration de l'éducation. Ces derniers ont souligné l'importance d'un fort leadership au niveau de l'école, ainsi que celle de la participation communautaire et parentale à l'amélioration du rendement scolaire. Le livre donne un compte rendu détaillé des points de vue de diverses tendances sur la réforme avec une évaluation de ses priorités dans le domaine de l'éducation.

Il est reconnu à travers cette étude que, pour bon nombre de ministères de l'éducation, le principal problème lié au développement de la GAE est de trouver un équilibre entre la diversité, la flexibilité et le contrôle local accrus, et leurs responsabilités pour faire en sorte : (a) que l'enseignement soit correctement dispensé à travers tout le pays et (b) que la qualité de cet enseignement soit relativement égale (équitable), quels que soient les clivages géographiques, socio-économiques et ethniques de la société. Autrement dit, la question fondamentale pour un grand nombre de ministères est de savoir comment garantir des résultats d'un niveau « bon » et « égal » sans avoir à exercer un contrôle fortement centralisé. Cet ouvrage propose une approche systématique et des orientations sur la manière dont les hauts fonctionnaires peuvent aborder ces questions.

Outre l'importance du financement, le style de leadership représente l'autre aspect de la GAE qui va en déterminer l'efficacité et avoir une influence sur l'équité. Le centralisme et la hiérarchie bureaucratique ancrés dans les traditions offrent un contraste brutal avec la théorie moderne de l'autorité et du service délocalisés, qui oblige à adopter un nouvel état d'esprit. Un leadership exceptionnel

du centre sera nécessaire pour convaincre les chefs d'établissement et leur administration d'accepter des conseils, un soutien, une coopération et un financement adéquat au lieu d'une autorité fantôme et de moyens réduits. Si l'affectation des ressources dans le cadre de la GAE assure l'équité du système, le leadership au niveau du centre et de l'école est un facteur essentiel du succès de la décentralisation. En conséquence, la position adoptée dans cette étude est que là où le mouvement de centralisation-décentralisation de la gestion scolaire se poursuit, comme c'est le cas en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et au Canada (Edmonton), le leadership au *sommet* de la hiérarchie est parvenu à transformer la culture du système. En outre, il semblerait que le rôle de leadership du *directeur d'école* soit une condition indispensable au succès de la gestion autonome.

Par ailleurs, le véritable impact des mesures de décentralisation de l'administration de l'éducation au moyen de la GAE dans un grand nombre de pays développés et en développement n'est toujours pas concluant (Brown, 1990 ; Murphy, 1997 ; Odden et Busch, 1998). Comme l'indique un rapport de la Banque mondiale, les facteurs qui rendent cette politique si attractive sont généralement analogues à ceux qui la rendent difficilement applicable. Ainsi, pendant que certains pays légifèrent pour confier davantage de responsabilités aux écoles et aux collectivités locales, d'autres légifèrent pour mieux centraliser le contrôle de plusieurs aspects de la gestion de l'éducation tels que les normes et l'accès aux programmes d'études. En ce sens, la gestion de l'éducation englobe toutes les mesures à caractère administratif, financier et organisationnel qui entrent en vigueur suite à l'adoption d'une législation à l'échelon parlementaire ou local. Il s'agit de savoir à qui revient la responsabilité de chacun des éléments du système et quelles sont les modalités de contrôle. On s'intéresse ici à l'organisation hiérarchique du pouvoir de décision pour savoir qui fixe les buts et les objectifs, qui affecte les ressources et qui est responsable de la production et de la distribution des services. La gestion de l'éducation est plus qu'une simple efficacité administrative, car elle comprend aussi l'exercice du pouvoir et le développement de sous-structures au travers et au-delà du mécanisme parlementaire. Elle teste les règles d'engagement entre les groupes d'intérêt en définissant les hiérarchies et les règles de procédure. Elle crée, en fait, un nouveau système organisationnel.

Le mouvement de décentralisation s'est amorcé dans certains pays au niveau local (comme en Europe de l'Est et en partie aux États-Unis), alors que presque partout ailleurs ce « transfert d'attribution » n'est venu ni des enseignants ni des éducateurs. La décentralisation du contrôle et de la gestion des écoles et des systèmes éducatifs a plutôt été imposée de l'extérieur par des dirigeants politiques qui cherchaient à améliorer la productivité et la croissance économique du secteur de l'éducation. Les facteurs économiques ont déterminé la nature du processus de restructuration parce que les gouvernements nationaux ont établi un lien entre le développement de leur économie et le degré d'instruction de la population active. Étant donné que le profit économique se mesure en termes de productivité accrue, la restructuration des écoles se poursuit pour optimiser le « rendement » reflété par les bons résultats des élèves aux tests nationaux normalisés selon les niveaux d'études. L'accroissement potentiel de la productivité nationale apparaît comme étant directement lié à une amélioration générale des résultats de ces tests. Beare (1991) suggère que le calendrier des réformes devrait être établi par les décideurs politiques, car il existe une méfiance profonde à l'égard des éducateurs. En conséquence, les décideurs politiques désireux d'appliquer l'impératif économique ont usurpé l'élaboration des politiques éducatives. Et, comme il le fait aussi observer, puisque le profit économique est axé sur la productivité et le mode de gestion des entreprises publiques et privées, le monde des affaires a tendance à imposer à l'éducation « les types de structures qui permettent aux entreprises du secteur privé de faire preuve de dynamisme et de survivre dans les conditions postindustrielles » (p. 23).

En conséquence, l'efficacité des performances et la responsabilité sont des thèmes récurrents. Et un nouveau modèle administratif, calqué sur celui des firmes privées, est en train de façonner le processus de gestion scolaire. La répartition des moyens, en particulier, est devenue dépendante de la capacité de l'école à attirer les élèves. Autrement dit, la demande du marché oblige l'enseignement public à se rapprocher du privé. Il semble fort probable que la décentralisation et la GAE développent le sens des responsabilités auprès du centre et de la communauté ; mais il reste encore à prouver que l'équité, la qualité, l'efficacité et la réussite des élèves s'en trouveront améliorés.

I. La réforme

Plan de l'ouvrage

Après avoir défini la GAE et exposé les divers points de vue sur la décentralisation, nous allons examiner les grandes lignes de la réforme et les aspects de la gestion de l'éducation relativement centralisés et/ou décentralisés. Dans ce premier chapitre, nous poserons les questions suivantes : Qu'entend-on par GAE ? Qu'est-ce qui est décentralisé ? Quels sont les grands principes de cette réforme ? Où a-t-elle vu le jour ? Et quelles sont ses caractéristiques et ses tendances principales ?

Des études de cas réalisées par des chercheurs de pays anglophones sont présentées au chapitre 2 qui apporte des réponses et des témoignages sur l'évolution du mouvement. Les cas de l'Australie, du Canada, de Hong Kong, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis sont largement exposés. Les exemples d'autres pays non anglophones ou en développement sont aussi passés en revue. Ces études de cas et ces exemples servent à faire connaître les principaux protagonistes et les forces qui animent la réforme, ainsi que ses caractéristiques et ses résultats (s'ils sont connus).

Cette étude montre que l'une des applications les plus complètes de la GAE a été réalisée dans l'État de Victoria, en Australie. Le chapitre 3 décrit cette réforme, les étapes de son évolution, les principaux acteurs de la conception et de la mise en œuvre des politiques éducatives, le processus d'évaluation et les modalités d'application. Le choix de cette réforme s'est imposé en raison de son importance aux yeux des planificateurs et des administrateurs de l'éducation. Le propos de ce chapitre est d'aider les planificateurs et les hauts responsables à prendre conscience du « véritable » rôle que jouent les acteurs dans la réforme et de sa mise en œuvre. La GAE se distingue notamment par les politiques de financement et de répartition budgétaire propres à chaque pays. Il convient d'admettre, cependant, que les modalités de répartition qui ont une incidence sur chacun des

aspects de la gestion scolaire déterminent en définitive l'équité du système. L'équité ne doit pas être sacrifiée au profit de l'efficacité ou de l'efficience, si l'on veut que les enfants aient accès à un enseignement de qualité et puissent développer leurs capacités d'apprentissage. En outre, le leadership au centre et au niveau local semble être primordial pour le succès de la GAE. Le chapitre 4 présente une approche systématique et donne des orientations sur la manière dont les hauts responsables au centre peuvent aborder ces questions. Le chapitre 5 reprend les grandes lignes des chapitres précédents pour résumer les principales caractéristiques de la réforme, montrer son mode d'application aux planificateurs et aux administrateurs éducatifs, récapituler les points clés qu'un ministère de l'éducation doit suivre lorsqu'il décide de passer à la GAE, et envisager, pour finir, quelques tendances possibles à l'avenir.

Transfert d'attribution ou décentralisation ?

La notion de décentralisation est au cœur de la réflexion sur la GAE. Toutefois, les points de vue les plus divers se font entendre sur le sens de la décentralisation relative à l'éducation. Le transfert de compétence² en matière de gestion ayant été imposé par les dirigeants politiques, il est important d'en examiner l'utilité, tout d'abord au sein du « gouvernement ». Rondinelli et Cheema (1983) définissent le concept de transfert d'attribution comme un transfert de responsabilités en matière de planification, gestion, financement et affectation des ressources du pouvoir central et de ses instances vers : (a) les unités locales des services ministériels (niveau de l'État) ou leurs instances (niveau de l'école) ; (b) les unités ou échelons secondaires du gouvernement ; (c) les autorités ou les entreprises publiques semi-autonomes ; (d) les autorités locales, régionales ou fonctionnelles, ou encore (e) les organisations non gouvernementales privées et bénévoles (extrait de Rondinelli, 1981). Ce transfert peut être étendu ou limité. Le degré de responsabilité et de discrétion des prises de décisions que transfère l'État peut aller du simple ajustement de la charge de travail des services ministériels jusqu'au détournement de toutes les

2. En français comme en anglais, le terme *décentralisation* est utilisé couramment pour désigner toute forme de transfert de compétence. C'est ce que nous ferons dans cette étude, après cette partie du chapitre 1 qui précise les définitions de chacune des notions qui se rapportent à la décentralisation (Note de l'éditeur).

responsabilités gouvernementales pour représenter l'ensemble des fonctions qui étaient considérées au préalable comme celles du secteur public. On distingue plusieurs types de transferts d'attribution : la déconcentration, la délégation, la décentralisation et la privatisation (cf. Rondinelli et Cheema, 1983).

La déconcentration consiste à transférer une certaine part d'autorité ou de responsabilité administrative aux autorités moins élevées dans la hiérarchie interne des ministères et des services gouvernementaux, et à déplacer la charge de travail du centre où se trouvent les hauts responsables vers les instances situées en dehors de la capitale ou du centre. La déconcentration, lorsqu'elle dépasse la simple réorganisation, donne un certain pouvoir aux agents locaux pour planifier et mettre en œuvre des programmes et des projets ou pour adapter des directives gouvernementales aux conditions locales dans le cadre des orientations fixées par le ministère ou la direction départementale. Elle est souvent invoquée pour mieux gérer le service public, y compris les écoles.

La délégation, pour sa part, consiste à transférer une responsabilité de gestion de secteurs spécifiques à des organisations qui opèrent en dehors des structures bureaucratiques traditionnelles et sous le contrôle indirect du pouvoir central (absence de tutelle). La délégation est utilisée depuis longtemps en droit administratif. Elle suppose qu'une autorité centrale délègue un certain nombre de fonctions déterminées et d'obligations spécifiques à un agent ou une administration qui dispose d'une grande liberté d'action. Toutefois, c'est l'autorité souveraine qui est responsable en dernier ressort (l'administration disposant de l'autorité déléguée agit au nom de l'État). Dans de nombreux pays, les responsabilités sont confiées aux entreprises publiques, aux agences régionales de développement, aux instances spécialisées, aux unités semi-autonomes chargées de l'exécution des projets et à divers organismes (Rondinelli et Cheema, 1983).

La décentralisation est la création ou la consolidation financière ou juridique de services gouvernementaux qui se situent en-dessous du niveau national dont les activités échappent en grande partie au contrôle direct de l'État central. La décentralisation implique que les

instances locales du gouvernement sont autonomes et indépendantes, avec un statut juridique qui les sépare ou les distingue du pouvoir central. Les autorités centrales n'exercent souvent qu'un contrôle indirect de ces unités (contrôle *a posteriori* et judiciaire). La décentralisation est différente de la privatisation qui est le transfert total du pouvoir à des entreprises privées ou à des particuliers.

Selon Fiske (1996), les planificateurs, quelle que soit la situation, doivent décider des éléments du système à redistribuer (création de revenus, autorité chargée des dépenses, recrutement, conception des programmes scolaires, etc.) et déterminer à quel niveau (régional, district, local, école) ils vont affecter chacun de ces éléments. Fiske poursuit en citant Hannaway (1996) : « ... dès lors qu'il s'agit de concevoir un projet de transfert d'attribution, les planificateurs se trouvent confrontés à des choix multiples, comme avec un *Rubik's Cube* ». Cela amène à faire une distinction entre le transfert d'attribution administratif et politique qui est primordiale pour définir une stratégie de transfert de compétence au niveau scolaire. Dans le secteur de l'éducation,

... le transfert d'attribution est considéré comme un problème de gestion, de sorte que la décision de procéder à un transfert administratif peut se prendre sans avoir à multiplier les consultations en dehors du ministère ou de l'ensemble des pouvoirs publics. Le transfert d'attribution politique implique toutefois une multitude d'acteurs, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, qui ont tous des intérêts à protéger ou à poursuivre (Fiske, 1996).

La seconde distinction se rapporte au type de pouvoir qui est transféré. Selon Fiske, la forme de transfert de compétence la plus atténuée est la déconcentration qui n'est pas autre chose qu'un déplacement des responsabilités de gestion du niveau central à un niveau régional ou autre, de manière que le ministère garde fermement le contrôle des opérations. La délégation est une forme de redistribution du pouvoir plus poussée où les autorités centrales octroient un certain pouvoir aux échelons inférieurs de la hiérarchie, « étant entendu que l'autorité déléguée peut leur être retirée ». La décentralisation est la forme de transfert la plus élaborée du fait que le transfert du pouvoir de décision concernant les questions financières, administratives ou pédagogiques a un caractère permanent et ne peut être annulé au gré de l'administration centrale.

D'après cette définition, la décentralisation impliquerait *l'auto-gouvernement*. Le mouvement de décentralisation « met l'accent de la réussite sur l'école. Il admet que l'autorité centrale n'est plus en mesure de répondre vite ou à bon escient aux besoins changeants de toutes les communautés. Il admet que seules les écoles efficaces peuvent conduire au développement d'un système efficace » (Caldwell et Spinks, 1992, p. 121). Caldwell (1993a, p. 3) note que « le concept de transfert de compétence s'applique aux écoles autogérées, et non autogouvernées, comme le sous-entend la décentralisation ». Faisant référence à la situation en Australie, il ajoute que « la déconcentration ou la délégation se produit lorsqu'un gouvernement ou un centre de commandement détermine que les décisions officiellement prises au niveau central peuvent l'être à un autre niveau de cette même structure, plus proche du lieu de service ». Il est préférable de parler de déconcentration plutôt que de décentralisation lorsque l'on se réfère à l'enseignement public.

Associée au mouvement de transfert de compétence, la GAE s'est développée à partir de la recherche des « écoles performantes ». Le concept s'applique davantage à la gestion des ressources au sein même de l'école qu'au niveau du système ou au niveau centralisé. Pour Caldwell et Spinks (1992, p. 4), il y a gestion autonome dès lors qu'« il y a un transfert de compétence notoire et cohérent du pouvoir de décision au niveau de l'école pour l'affectation des ressources ». Sont considérés comme ressources : le savoir, la technologie, le pouvoir, le matériel, le personnel, le temps et les finances. Les deux auteurs voient ce transfert de compétence comme étant plus administratif que politique, dans la mesure où les décisions concernant l'école sont prises dans le cadre de politiques gouvernementales ou nationales et que l'école continue à rendre compte de l'affectation de ses ressources auprès de l'autorité centrale³.

3. Cette étude est consacrée à la décentralisation administrative. D'autres ouvrages concernent la décentralisation politique (Fiske, 1996). Dans ce cas, la décentralisation est considérée comme un processus hautement politique qui implique des transferts importants de pouvoir. Bien que les conclusions de ces auteurs soient reconnues et exploitées dans l'évaluation de la GAE, les pays qui ont seulement utilisé la décentralisation dans ce sens ne sont pas mentionnés dans cet ouvrage.

D'autres estiment cependant que la décentralisation du pouvoir est le principe fondamental de la GAE. Sous ce régime, l'école se détache, en effet, de l'administration centrale. Elle acquiert une influence et un contrôle local plus étendus tout en se voyant confier une plus grande part de responsabilité pour gérer ses affaires. La stratégie de l'amélioration passe par un changement de la base au sommet (Murphy, 1997). Dans ce schéma, la GAE représente avant tout une transformation de l'organisation du système scolaire. Le pouvoir et l'influence passent de l'échelon supérieur à l'échelon inférieur de l'organisation. Des réformes structurelles accompagnent souvent cette décentralisation de l'autorité. Cette forme de GAE favorise l'allègement de l'énorme bureaucratie centrale à qui l'école retire en partie le poids de la planification et de l'enseignement. Puisque l'on demande aux éducateurs et au système d'être responsables du rendement scolaire, la GAE place l'école au centre même de cette évaluation et lui en fait porter la charge pour agir, afin de répondre aux besoins de ses élèves. La communauté locale, les enseignants et les chefs d'établissement sont ceux qui connaissent le mieux leurs élèves et sont le plus à même de planifier les programmes spécifiques dont ils ont besoin (Candoli, 1995, p. xi).

Mais la GAE implique, en général, une redistribution interne du pouvoir de décision qui est décentralisé du ministère et/ou de l'autorité locale vers l'école. L'influence croissante au sein de chaque établissement se partage entre les professeurs, les parents et les autres membres de la communauté, parfois même les élèves. Ainsi la répartition du pouvoir de décision entre les acteurs principaux à l'échelon local est-elle caractéristique de la GAE (Murphy, 1997, p. 39).

Définition de la GAE

Il est clair que la définition de la GAE est complexe (comme le sont les termes qui font référence à la réforme, comme cela a déjà été constaté), ce qui nous amène à distinguer différents types de GAE. Cette question est abordée dans le chapitre 2 qui passe en revue les études de cas sur les applications de la GAE dans plusieurs pays. Il convient de réfléchir à deux définitions exhaustives de la réforme. La première indique que :

La gestion autonome des écoles peut être considérée, en théorie, comme une modification formelle des structures administratives, comme une forme de décentralisation qui fait de chaque établissement l'unité première de l'amélioration et qui repose sur la redistribution du pouvoir de décision comme un moyen essentiel de stimuler et de poursuivre les améliorations en cours (Malen, Ogawa, et Kranz, 1990, p. 1).

La seconde définition présente la GAE comme étant :

... un moyen d'obliger chaque établissement à assumer la responsabilité du sort des enfants qui relèvent de sa juridiction et font partie de son effectif. Ce concept laisse supposer qu'à partir du moment où l'école est chargée d'élaborer l'ensemble des programmes d'études visant à satisfaire les besoins de ses élèves, le personnel enseignant peut concevoir des programmes plus convaincants parce qu'il connaît les élèves et leurs besoins (Candoli, 1995, p. xi).

Pour Hallinger, Murphy et Hausman (1992), la GAE est un système visant à décentraliser l'organisation, la gestion et l'administration de la scolarité, responsabiliser les personnes les plus proches des élèves en classe (professeurs, parents d'élèves et chefs d'établissement), donner de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités à l'ensemble des acteurs du système et transformer le processus d'apprentissage-enseignement qui se déroule en classe (p. 330). Le modèle se présente sous la forme d'un plan de développement⁴ dans lequel l'autorité et la responsabilité du fonctionnement de chaque entité sont réparties entre l'État (ministère, département de l'éducation, antenne du district, autorités scolaires locales, etc.) et les responsables de chaque établissement (enseignants, directeurs, conseils de l'école, commission scolaire⁵, etc.) qui doivent

4. Connue sous le nom de « Charte scolaire » dans le Victoria, « Plan d'amélioration scolaire » dans certaines parties des États-Unis, « Initiative de gestion scolaire » à Hong Kong, et « Plan de développement scolaire » au Royaume-Uni.
5. Pour faciliter la lecture, les expressions *school board* et *school council* ont été traduites par conseil de l'école et commission scolaire, même si elles n'ont pas forcément le même sens dans tous les pays étudiés. Tout au long du texte, des précisions sont apportées par rapport aux pays auxquels ces organismes se rapportent (Note de l'éditeur).

tous collaborer en tant que professionnels de l'éducation et collègues de travail. Le modèle se distingue :

... par un programme passionnant et sensiblement différent, avec l'école individuelle comme unité décisionnaire, la mise en place d'un cadre collégial favorable à la participation des élèves et du personnel, la flexibilité des horaires, une plus grande personnalisation du milieu scolaire dans un climat de confiance, de hautes aspirations, le sens de l'équité, un enseignement axé sur la compréhension du programme par les élèves – savoir « pourquoi » et « comment » – et sur l'importance des capacités de pensée supérieure pour tous les élèves (Michaels, 1988, p. 3).

La GAE requiert une participation plus active du personnel et des parents d'élèves aux processus politiques et décisionnels. Les décisions sont prises, par définition, à titre collectif et collégial par les acteurs concernés et non à titre individuel par le directeur et/ou le sous-directeur. Dans le cadre de la GAE, il existe des possibilités de développement professionnel pour le personnel et des partenariats parents-personnel dans le cadre de l'éducation des enfants (Campbell-Evans, 1993, p. 93). En d'autres termes, on estime que les parents et les enseignants sont ceux qui connaissent le mieux les élèves et que, grâce aux efforts de coopération, ils sont aptes à concevoir les programmes qui leur conviennent le mieux. Ce concept sous-entend que les décisions qui sont du ressort de l'école ont la préséance sur celles du pouvoir central. Le développement de ces instances décisionnelles et des processus de planification de l'éducation au sein de chaque établissement scolaire sont l'illustration d'une décentralisation progressive. Plus simplement, la GAE représente un ensemble de pratiques qui permettent à un plus grand nombre de personnes au niveau de l'école de prendre des décisions pour l'établissement. La GAE commence souvent par un mouvement de délégation de certains pouvoirs du centre vers l'école, dans des domaines restreints ou sur l'ensemble des activités.

Qu'est-ce qui est décentralisé ?

En principe, les décisions décentralisées sont celles qui affectent directement les élèves, par exemple, les décisions relatives au

programme scolaire, aux études, à l'emploi du temps et à la pédagogie (Candoli, 1995, p. 1). Avec la GAE, Caldwell et Spinks (1992) observent, d'autre part, que la décentralisation revient pour l'école « à prendre des décisions dans le cadre de politiques et de directives locales, régionales ou nationales » (p. 4). Dans ce cas, c'est elle qui demeure responsable du mode d'affectation des ressources devant le pouvoir central. Pour ces auteurs, les ressources qui sont définies au sens large comprennent :

- **le savoir** : décentralisation des décisions relatives au programme scolaire, y compris celles qui concernent les objectifs ou les buts de la scolarité ;
- **la technologie** : décentralisation des décisions relatives aux moyens d'apprentissage et d'enseignement ;
- **le pouvoir** : décentralisation du pouvoir de décision ;
- **le matériel** : décentralisation des décisions relatives à l'utilisation des locaux, aux fournitures et à l'équipement ;
- **le personnel** : décentralisation des décisions concernant les ressources humaines, y compris l'évolution professionnelle dans les domaines relatifs à l'apprentissage et à l'enseignement, et le soutien de l'apprentissage et de l'enseignement ;
- **le temps** : décentralisation des décisions relatives à l'emploi du temps ;
- **les finances** : décentralisation des décisions relatives à l'affectation des crédits (pp. 4-5).

Les moyens correspondent ici à une large définition qui englobe les ressources humaines et financières transformées en expériences concernant la pédagogie et les programmes scolaires (savoir et technologie), ainsi que l'autonomie d'exploitation de ces ressources. Selon Bullock et Thomas (1997), la décentralisation porte sur les éléments suivants :

- **L'admission** : décentralisation des décisions concernant l'admission des élèves dans un établissement ;
- **L'évaluation** : décentralisation des décisions concernant le mode d'évaluation des élèves ;
- **L'information** : décentralisation des décisions concernant la sélection des données à publier sur le rendement scolaire ;
- **Le financement** : décentralisation des décisions concernant le montant des frais de scolarité pour les élèves (pp. 7-8).

Une fois encore, certains pays n'ont pas hésité à étendre le droit des écoles à prendre ces décisions, tandis que d'autres ont restreint la flexibilité de la décentralisation aux décisions concernant le programme scolaire et les méthodes d'enseignement et d'apprentissage au lieu de demander à chaque école un effort global de planification stratégique. D'autre part, si le choix de la méthode d'enseignement est, en général, laissé à l'école, la réalisation des objectifs stratégiques nationaux influence directement le choix de ses programmes. D'où la nécessité d'élaborer un plan de développement scolaire⁶ individuel fondé sur le plan stratégique du système. À l'issue des négociations avec l'administration centrale, le plan est adopté et un calendrier d'application est établi. Ce plan est le document au regard duquel l'école est évaluée l'(les) année(s) scolaire(s) suivante(s). Il autorise parfois la participation opportune du conseil d'école/de la commission scolaire, des parents d'élèves, du chef d'établissement, des administrateurs, des enseignants et des autres parties concernées, parfois même des élèves.

Dans le but d'accroître l'efficacité et l'efficience de la gestion et de la répartition des ressources au titre de la GAE, certains pays délèguent aux écoles une grande part des décisions relatives à l'affectation des ressources (le Royaume-Uni et l'État australien de Victoria en sont deux exemples). Les systèmes éducatifs de ces pays ont expérimenté l'application des notions de performance et de responsabilité en milieu scolaire. Ces nouvelles dispositions requièrent de solides connaissances dans de nombreux domaines de la part des

6. Voir note 4.

administrateurs (conseil), des chefs d'établissement et de la communauté, connaissances que le système doit inculquer sous une forme ou sous une autre par le biais de la formation professionnelle et d'une formation spécifique en cours d'emploi (voir chapitre 3).

Pourquoi la GAE ?

L'éducation est soumise, par nature, aux exigences de nombreuses autorités. Les gouvernements, local et national, les spécialistes de l'éducation, les parents, les élèves et les autres membres de la société attendent tous des résultats du système éducatif avec lequel ils sont en interaction. Chaque groupe a des valeurs et des priorités différentes, de sorte que les problèmes relatifs à la planification ou à la répartition des moyens deviennent souvent des questions politiques qui dépendent de la personne qui est au pouvoir et du groupe d'intérêt qui se fait le plus entendre.

De nombreux pays ont opté pour un rééquilibrage de la structure du pouvoir, une petite bureaucratie, et trouvent un intérêt croissant à déléguer le pouvoir de décision et les ressources du gouvernement central aux établissements où se fait l'éducation. Certains de ces pays ont ainsi estompé les clivages jadis rigides qui divisaient l'école publique et l'école privée grâce à la création « d'écoles autogérées », souvent assimilées aux adeptes de la GAE. Chapman (1988, p. 429) observe que la réforme présente un intérêt particulier pour les personnes soucieuses de l'efficacité scolaire, du fait qu'elle cherche à faire progresser le système grâce à une gouvernance démocratique et intégrée, avec une large participation de la communauté et du personnel qui nécessite de repenser le rôle du chef d'établissement en matière de gestion.

Diverses opinions sont avancées pour justifier cette tendance. David (1990, pp. 6-7) les explique de la manière suivante. Pour les uns, la GAE est « une réforme administrative visant à modifier l'équilibre du pouvoir entre le système éducatif, les autorités locales et l'État. Cela a été la justification des initiatives du niveau central plutôt que celle des réformes au niveau du district. » Elle se présente souvent dans le cadre d'une réforme plus étendue qui entend échanger

l'autonomie scolaire contre la responsabilité vis-à-vis de l'État. Pour d'autres, il s'agit d'une « réforme politique entreprise pour élargir la base des prises de décisions au sein de l'école, de la communauté au sens large ou les deux à la fois. Mais la démocratisation du pouvoir décisionnel comme une fin en soi ne dit pas qui doit être impliqué et dans quelles décisions. » D'autres encore considèrent la GAE comme « une réforme administrative destinée à rendre la gestion plus efficace en la décentralisant et en la libérant. On peut, là aussi, supposer que l'efficacité de la gestion contribue à l'objectif suprême de l'organisation : l'apprentissage de l'élève. » Et, cependant, un autre principe de la réforme (GAE) indique que « le moyen de favoriser l'apprentissage de l'élève est de laisser les professionnels de l'éducation prendre les décisions professionnelles importantes ». Toutefois, la GAE est centrée sur « l'idée d'une prise de décisions collective au niveau de l'école. Et malgré toutes les variations de la réforme, son objectif avoué consiste à améliorer les résultats de l'élève. La prise de décisions collective est censée aller de pair avec l'amélioration du rendement scolaire, mais ce n'est pas toujours le cas. »

La décentralisation permet aux collectivités locales de prendre une part plus active aux décisions sur les objectifs et les politiques des établissements scolaires concernant l'enseignement et l'apprentissage. D'aucuns sont convaincus que cette participation communautaire accrue a un effet bénéfique sur l'éducation des jeunes. Pour favoriser la prise de décisions à l'échelon local, il convient de transférer le financement aux écoles. Cette mesure permettra d'aider à financer les projets éducatifs en veillant à octroyer les ressources en fonction des priorités déterminées par les besoins scolaires. L'importance de la décentralisation varie d'un pays à l'autre, mais la tendance est de responsabiliser l'école le plus possible.

Parallèlement à cela, certains planificateurs, grâce à beaucoup d'efforts et de temps, tâchent de mettre au point des modèles de financement fondés sur les besoins d'apprentissage de l'élève. Des précisions sur leurs travaux sont données dans la publication de Ross et Levačić *Needs-based resource allocation in education via formula-funding of schools* (IIPE, 1999). Dans certains cas, le transfert de compétences en matière budgétaire vers l'école sous-entend l'octroi d'une somme globale plutôt qu'une répartition prédéterminée des

catégories de dépenses (ex. : un certain montant pour les salaires, le matériel, etc.). Cela permet à l'école et à son conseil d'administration de décider de l'utilisation des fonds. Plus le ratio forfaitaire des recettes par catégorie est élevé, plus le mouvement de décentralisation ou de GAE est important. En outre, la capacité de réaffecter les fonds non dépensés est un élément important du dispositif. Dans ce cas, l'école est habilitée à reporter les excédents budgétaires d'une année sur l'autre au lieu de renvoyer les fonds compensés à l'État.

Cela crée parfois une ambiguïté dans le processus de décentralisation. Cette ambiguïté se traduit, d'un côté, par le transfert vers l'école de la responsabilité d'affectation des ressources, mais de l'autre, par le fait que l'évaluation, la révision et la réorientation des activités de l'école restent du ressort de l'autorité centrale. Cet équilibre peut être jugé difficile à réaliser pour un chef d'établissement. Il est possible de résoudre ces questions à condition de bien comprendre les termes du processus de décentralisation. Tant que l'application des mesures de GAE ne se fonde pas entièrement sur les conclusions de la recherche empirique qui découlent d'études longitudinales et que l'accent reste mis sur les priorités économiques, les questions d'équité, de justice sociale et d'égalité des chances risquent d'être éludées. L'incidence que peut avoir la délégation financière sur des questions comme l'équité dans une école autogérée sera examinée ultérieurement dans cet ouvrage.

Le mouvement de décentralisation issu de la GAE court fréquemment le risque de faire face, dans un premier temps, à l'hostilité d'un bon nombre de personnes dans le processus éducatif (c'est ce que rapporte la quasi-totalité des chercheurs dans tous les pays étudiés). Cette mesure est parfois considérée comme un exercice de réduction des coûts ou comme une méthode de transfert des décisions impopulaires des responsables de l'éducation aux niveaux central, régional ou local vers les directeurs et chefs d'établissement. Dans la pratique, on constate que ces craintes ne perdurent pas. Il est intéressant de voir que les recherches concernant des pays ayant quelques années d'expérience en matière de GAE révèlent une meilleure satisfaction des chefs d'établissement dans leur travail, une plus grande souplesse, une rapidité de prise de décisions, un allègement de la bureaucratie et une participation

accrue des parents d'élèves et des conseils/commissions scolaires (voir résultats du *Cooperative Research Project* du Victoria de 1994 à 1997).

Résumé du chapitre

Ce chapitre a décrit le concept de décentralisation comme un outil de gestion permettant de déléguer l'autorité de l'État (ministère) au niveau local (école). Ce mouvement de décentralisation a été examiné à travers les arguments en faveur d'une restructuration de l'autorité scolaire et de l'application de la GAE. Hormis les facteurs économiques et autres facteurs annexes, en dehors du milieu scolaire, la conception de la GAE est fondée sur la recherche des écoles « performantes ».

Les définitions de la GAE confirment que le concept fait référence à la gestion des moyens davantage au niveau de l'école qu'au niveau du système ou du centre. Les moyens ainsi définis au sens large du terme comprennent : le savoir, la technologie, le pouvoir, le matériel, le personnel, le temps et les finances. La GAE confère aux écoles un surcroît d'autorité quant au choix de leurs orientations. Dans cette perspective, il leur appartient de déterminer leurs stratégies et leurs objectifs. Considéré comme le pivot de la GAE, le contrôle du budget est étroitement lié au contrôle de la définition des rôles, du recrutement et de l'évolution du personnel. À l'autre extrémité, l'école peut décider de son programme scolaire au titre de la GAE. Autrement dit, elle a toute discrétion pour choisir les matériels et les méthodes pédagogiques qu'elle souhaite utiliser. Le personnel évalue ses besoins pour son parcours professionnel, ainsi que les structures au sein desquelles doit se déployer le processus éducatif.

De plus en plus de pays reconnaissent le bien-fondé d'un système scolaire où la communauté locale (clientèle) influe sur les ressources octroyées aux écoles et les résultats escomptés. Les systèmes les plus décentralisés se sont développés en Angleterre et au pays de Galles (Royaume-Uni), dans l'État australien de Victoria et en Nouvelle-Zélande où, par tradition, les chefs d'établissement ont davantage de responsabilités et de liberté qu'ailleurs. Le chapitre suivant est consacré à la mise en œuvre de la GAE dans plusieurs pays.

II. Comprendre la GAE : études de cas

Introduction

L'examen approfondi du mouvement de GAE à travers le monde révèle que la décentralisation revêt de multiples aspects et a été entreprise pour toutes sortes de « raisons dites et non dites » (Fiske, 1996). Hallinger, Murphy et Hausman (1993) affirment cependant que le mécanisme de « réinvention de l'enseignement public » (p. 22) exige de la part des planificateurs et des responsables des politiques éducatives de :

- décentraliser la structure organisationnelle des écoles (GAE) ;
- donner aux enseignants, aux parents et aux élèves les moyens de remodeler et d'orienter le système scolaire (par exemple, impliquer davantage les maîtres et les parents d'élèves dans les décisions prises à l'école, donner de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités aux enseignants) ;
- transformer le processus d'enseignement-apprentissage qui se déroule en classe : par exemple, en remplaçant le modèle psychologique de l'enseignement traditionnel par une pédagogie à orientation sociologique, en reconnaissant l'importance de la formation professionnelle (Elmore, 1990 ; Murphy, 1991, 1997 ; Rowan, 1990 ; Smith et O'Day, 1990, d'après la citation d'Hallinger et al. ci-dessus).

Ces auteurs confirment que « l'attention (...) est surtout porté sur les questions d'organisation et de pilotage » (p. 22). On peut pressentir les aspects de cette décentralisation en observant brièvement les mouvements de restructuration au sein des systèmes scolaires de plusieurs pays. On est capable ensuite de tirer des conclusions sur le cadre de la réforme et ses objectifs. D'après ces études, il apparaît cependant de plus en plus clairement aux administrateurs et aux planificateurs de l'éducation que l'ensemble des valeurs inhérentes aux questions d'éducation est le reflet de la société où est implantée

l'école. C'est la société qui, à bien des égards, détermine la finalité de l'éducation, ce qu'elle acceptera ou n'acceptera pas en matière de changements. Les différents exemples présentés dans cet ouvrage, entre autres ceux des États-Unis, du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande et des écoles publiques australiennes (de Victoria), semblent indiquer ouvertement, pour la plupart, que leur avenir s'annonce très semblable en termes de structure organisationnelle. Il apparaît tout aussi clairement que les tensions inhérentes à chaque établissement sont en quelque sorte uniques et doivent être comprises comme telles.

La GAE dans les pays anglophones

Canada : la délégation financière

L'amorce du mouvement de GAE au Canada s'est effectuée dans le district d'Edmonton, dans l'Alberta, selon une approche – désignée plus généralement sous le nom de « Prise de décisions au niveau de l'école » (« School-site decision-making ») – qui s'est traduite par la décentralisation de l'affectation des ressources pour les personnels enseignant et non enseignant, l'équipement, les fournitures et les services. Les premières mesures datant du milieu des années 1970 ont abouti au lancement d'un projet pilote autour de sept écoles, qui s'est étendu en 1980-1981 à l'ensemble du système selon une approche globale de la gestion autonome désormais institutionnalisée.

Ce modèle se distingue notamment par l'absence de Conseil au niveau de l'école. En 1986, un programme pilote auquel ont participé quatorze écoles a permis de compléter cette approche en y intégrant des services de consultation centralisés. Toutefois, la répartition des moyens est le trait distinctif de ce modèle. Les écoles reçoivent le montant de leur budget global auquel s'ajoutent les crédits qui reflètent l'utilisation préalable des services de consultation selon le type d'établissement et les besoins des élèves. Les affectations sont ensuite incluses dans le budget établi par l'école. Les coûts standard correspondant aux différents types de services sont alors établis et imputés à l'école dès lors que le service fait l'objet d'une demande. Les écoles ont la possibilité de choisir des services autres que ceux offerts par leur circonscription. Un programme pour l'amélioration de

l'efficience des enseignants a aussi été créé en 1981. En 1986-1987, le programme de développement professionnel d'une demi-journée par semaine, financé par des fonds propres aux écoles, était appliqué dans la majorité des établissements scolaires et concernait la moitié des enseignants (Caldwell et Spinks, 1988).

Des dispositifs de suivi ont été mis en place pour garantir la responsabilisation. Les élèves des 3^e, 6^e, 9^e et 12^e années sont soumis à un contrôle continu dans toutes les matières enseignées au programme. Un « barème » ou niveau standard de réussite d'apprentissage a été défini et est entré en vigueur après 1987, comme base de référence pour les cohortes successives. Les élèves, les professeurs, les chefs d'établissement, le personnel du district et les parents procèdent chaque année à un sondage d'opinion qui leur permet de mesurer leur degré de satisfaction au regard d'un certain nombre de questions afférentes à leurs rôles respectifs. Les résultats complets sont diffusés publiquement de manière à donner une vue d'ensemble des progrès par région. Les données propres à chaque établissement et les analyses comparatives des performances par région sont mises à la disposition des écoles concernées, mais aussi des parents d'élèves et des personnes qui en font la demande (Caldwell et Spinks, 1992).

Les autres données consignées portent sur le taux de rétention au niveau de la 12^e année, le nombre de membres du personnel ayant des activités permanentes de développement professionnel à l'intérieur et à l'extérieur de l'école, le nombre d'engagements à des fins communautaires, les frais de réparation et d'entretien, le coût des projets d'investissements, les charges (gaz, électricité, eau) et, enfin, l'excédent ou le déficit budgétaire annuel. Toutes ces données entrent chaque année en ligne de compte dans les impératifs budgétaires de l'école.

En 1994, l'Alberta a envisagé d'entreprendre une importante restructuration de l'ensemble de son système éducatif. La proposition a consisté en une vaste réforme visant à restreindre la direction du Département de l'éducation et à opérer une réduction drastique du nombre de circonscriptions de cent quarante à soixante, avec une décentralisation de l'autorité au niveau de l'école. Le droit dont disposait

la direction locale de l'enseignement d'imposer une taxe d'éducation a fait place à l'affectation des ressources globales par le gouvernement de l'Alberta. Les réformes engagées se sont caractérisées essentiellement par une participation plus active des parents, de la communauté et des entreprises, avec un pouvoir de décision non seulement sur les méthodes d'enseignement, mais aussi sur la répartition des moyens et la manière d'obtenir les résultats escomptés. La création des *écoles à charte* plus souples et plus autonomes, afin d'obtenir de meilleurs résultats, a également été envisagée dans le cadre de la nouvelle législation (Alberta, 1994 ; d'après le texte de Gamage, 1996).

Hong Kong : initiative de gestion scolaire

Le système scolaire de Hong Kong comporte trois secteurs distincts : les écoles publiques, les écoles subventionnées et les écoles privées. Le plus important est le secteur des écoles subventionnées. Il représente 80 % des établissements alors que les écoles publiques et privées ne représentent respectivement que 7 % et 13 % de l'ensemble. Les premières réformes de l'éducation ont été axées sur l'expansion du système et l'amélioration des conditions d'enseignement et d'apprentissage. En 1991, un rapport du Département de l'éducation sur « The school management initiative » (SMI – Initiative de gestion scolaire) faisait état des problèmes suivants : (a) structures et mécanismes de gestion inadaptés ; (b) mauvaise définition des rôles et des responsabilités ; (c) absence ou insuffisance des mesures des performances ; (d) importance donnée aux contrôles au cas par cas au détriment d'un dispositif déterminant les responsabilités ; et (e) importance donnée au contrôle des coûts marginaux au détriment de la rentabilité et de la valeur monétaire (Department of Education, 1991, p. 9). Ce rapport soumettait un projet de SMI ayant pour principes :

- un examen permanent de la base existante des dépenses publiques ;
- une évaluation systématique des résultats ;
- une meilleure définition des responsabilités ;
- une meilleure articulation entre responsabilités matérielles et responsabilités de gestion ;
- une organisation et un cadre de gestion appropriés ;

- des relations clairement établies entre les responsables politiques et leurs exécutants.

La SMI définit le rôle de chaque acteur responsable de la gestion de l'école, en particulier les commanditaires, les gestionnaires et les chefs d'établissement. Elle fait participer plus activement les enseignants, les parents et les anciens élèves à la prise de décisions et à la gestion des écoles, stimule la planification et l'évaluation systématique des activités scolaires et donne plus de souplesse aux écoles pour exploiter leurs ressources (Gamage, 1996, p. 54). Elle met l'accent sur la gestion conjointe comme principe de base de l'administration scolaire en favorisant la participation des enseignants, des parents et des élèves. Le projet s'articule autour de cinq séries de mesures : les nouveaux rôles et les nouvelles relations du Département de l'éducation, les nouveaux rôles des Comités de gestion scolaire (SMC – School management committees), des commanditaires, des inspecteurs et des chefs d'établissement, une plus grande flexibilité financière, la participation aux prises de décisions et la mise en place d'un cadre des responsabilités.

Un certain nombre d'écoles subventionnées (21) ont adhéré à la première phase de la SMI qui a débuté en septembre 1991. En 1997, toutes les écoles publiques et un petit nombre d'écoles subventionnées adhéraient au projet (Caldwell, 1998b, p. 12). Le fait que le gouvernement a adopté une stratégie de mise en œuvre fondée sur la participation volontaire des écoles a révélé qu'il préférerait développer le projet par la persuasion plutôt que par la pression législative.

Le cadre des responsabilités couvre deux domaines : le niveau individuel et le niveau global. Un système d'évaluation ou d'appréciation a été recommandé dans le premier cas, l'école étant engagée à consulter le SMC et à prendre connaissance du formulaire d'évaluation du Département de l'éducation comme point de départ éventuel. Il est intéressant de noter qu'il n'est pas demandé à l'école de procédure officielle d'évaluation des performances du personnel. Dans le second cas qui engage la responsabilité de l'école tout entière, il lui est demandé de présenter un plan d'action annuel avec ses objectifs et ses activités pour l'année à venir, plan dont elle peut être tenue responsable. Ce

dernier lui permet de fixer ses priorités, d'établir son budget et d'informer la communauté de ses orientations. On lui demande aussi de préparer un profil annuel des activités de l'année antérieure. Ce profil doit rendre compte des performances sur un certain nombre d'indicateurs tels que les acquis des élèves dans les matières principales, les activités extrascolaires et les profils des personnels, en donnant des indications précises sur le renouvellement, les qualifications et les compétences, la profession des parents et le type de logement.

Royaume-Uni : écoles subventionnées et gestion locale

Les réformes du système éducatif en Angleterre et au pays de Galles se sont poursuivies régulièrement et progressivement depuis le vote de la loi sur l'éducation de 1944. En 1977, suite à l'enquête de la Commission Taylor sur l'administration des établissements scolaires, la structure et la charte des conseils d'administration et de gestion ont subi des modifications. La loi sur l'éducation de 1980 a révisé leurs pouvoirs et leurs responsabilités en plaçant le programme scolaire, le niveau de rendement, le processus d'évaluation, l'inspection et la diffusion des résultats nationaux sous le contrôle de l'État. Dans ce contexte national, les décisions concernant les méthodes d'enseignement, la gestion des ressources humaines, financières et matérielles et la responsabilité à l'égard des parents d'élèves et de la communauté ont été dévolues aux organes administratifs des établissements scolaires. La tendance nouvelle a été d'encourager la compétition entre les écoles pour satisfaire la demande du marché, ce qui a inclus la course à l'inscription des élèves.

Le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher a instauré une vision néo-libérale de l'éducation, soumise alors à la loi du marché et à des priorités économiques. Pour lamener les groupes de pression de l'opposition, Margaret Thatcher a supprimé les instances locales comme le Greater London Council et l'Inner London Education Authority, permettant ainsi aux écoles locales de fonctionner de manière indépendante dans le cadre national. Ces réformes, ajoutées à d'autres, comme la formation des directeurs d'école à la gestion, ont abouti à la loi de réforme de l'éducation de 1988.

La loi de 1988 a transformé « de manière fondamentale les valeurs qui sous-tendent le système, ainsi que les pratiques répandues » (O'Donoghue et Dimmock, 1998, p. 25). Six grandes réformes structurelles prévues par la loi ont facilité l'application de la GAE :

- (a) un programme scolaire national pour les matières principales a été imposé par Whitehall ;
- (b) des tests nationaux ont été rendus obligatoires aux élèves de 7, 11, 14 et 16 ans ;
- (c) des écoles subventionnées ont été créées avec la possibilité de se détacher des autorités locales dont elles relèvent en matière d'éducation pour recevoir directement l'appui financier inconditionnel de Whitehall ;
- (d) des écoles techniques ont été créées (sur le modèle des lycées d'enseignement professionnel américains) ;
- (e) l'Inner London Education Authority a été dissoute et scindée en treize autorités scolaires locales ;
- (f) un projet de gestion scolaire locale a été mis en place, comprenant :
 - des inscriptions ouvertes dans chaque établissement au sein de l'autorité scolaire locale,
 - des affectations de ressources ciblées pour chaque école,
 - une liste des priorités dans chaque école pour la répartition de ses dépenses,
 - l'habilitation du conseil d'administration de chaque école à recruter et licencier le personnel et les enseignants,
 - un système d'information des parents sur les performances de l'école (Wirt, 1991).

Ces mesures comportent des points détaillés comme l'appréciation des professeurs, l'évaluation des élèves et l'instruction religieuse, les frais liés aux activités scolaires et les appels d'offres compétitifs pour les prestations de services. Pour la première fois, le programme scolaire national a exposé en détail le contenu des enseignements et l'évaluation des élèves âgés de 7, 11, 14 et 16 ans.

En 1993, la loi sur l'éducation a prescrit un cadre réglementaire aux écoles, leur permettant d'acquérir facilement leur autonomie ou d'être subventionnées avec la possibilité d'utiliser efficacement leurs

ressources. Les dispositions prises à l'égard des écoles subventionnées leur permettent de « se soustraire » au contrôle des Autorités scolaires locales (LEA – Local Education Authorities) et de bénéficier ainsi du statut d'écoles « subventionnées » grâce auquel elles reçoivent le budget d'exploitation que leur verse un établissement financier dont les membres sont nommés par le Ministre. Les parents ou les administrateurs peuvent proposer aux associations de parents d'élèves d'organiser un vote pour savoir si l'école reste sous la coupe des LEA ou reçoit son budget sous la forme d'une subvention directement versée par l'État. Le montant du budget correspond à celui qui est octroyé par les LEA, avec un complément pour les services retenus et financés par les LEA. Même si l'école est subventionnée, elle conserve du point de vue technique le statut d'école publique. En 1993, les écoles subventionnées ont reçu 100 % de leur budget local. À partir de 1994, leur financement leur a été octroyé par l'intermédiaire d'un nouvel organisme, l'Agence de financement des écoles (FAS – Funding Agency for Schools), qui a instauré un régime financier décentralisé. Le niveau de financement reste lié aux LEA du lieu d'implantation scolaire. Pour Odden et Busch (1998), cette situation crée des problèmes d'équité qui entraînent des écarts budgétaires lorsque le nombre et les caractéristiques de l'effectif sont identiques. Cela est dû aussi aux disparités de dépenses par élève qui apparaissent entre les LEA.

La Gestion scolaire locale (GSL) est essentiellement une application de la GAE qui restreint les pouvoirs des LEA et dévotue la gestion du financement et des ressources aux organes administratifs et aux personnels des établissements scolaires. Sous ce régime, les écoles sont surtout financées en proportion de leurs effectifs. La baisse du taux de natalité a entraîné le déclin de la population scolaire avec, pour conséquence, des places vacantes dans de nombreux établissements. La liberté d'inscription a été accordée, supprimant ainsi les quotas d'inscriptions, ce qui permet aux parents de pouvoir choisir l'école qu'ils souhaitent pour leurs enfants, sous réserve de sa capacité d'accueil. Sachant que le budget scolaire est étroitement lié au nombre d'élèves inscrits, les écoles sont incitées à développer leurs effectifs si elles veulent maintenir ou accroître leurs revenus. Le gouvernement a estimé que la pression financière de la GSL pourrait rendre les écoles compétitives, améliorant ainsi la qualité de l'éducation.

Les six réformes présentées précédemment sont encadrées par la loi et chacune d'elles a, en quelque sorte, été instituée pour refondre la configuration du système scolaire. Mais il reste à savoir si les objectifs idéologiques qui ont été le moteur de ces réformes, notamment l'amélioration des résultats scolaires et de la productivité économique, ont été atteints. La décentralisation de l'autorité et de la responsabilité aux écoles est l'une des principales stratégies de mise en œuvre de la politique éducative. Cette décentralisation sous-entend plus d'autonomie et de flexibilité dans la prise de décisions, avec une responsabilité plus importante à l'égard des parents d'élèves, des employeurs et de l'ensemble de la communauté. Les mécanismes de responsabilisation des écoles comprennent : les inspections, la publication des dossiers et des résultats scolaires, les fiches de rapport des élèves et les rapports annuels. Les écoles qui ne parviennent pas à se conformer aux normes acceptables sont jugées « à risque » par l'Office des normes éducatives (Office for Standards in Education). Ces écoles doivent passer sous l'autorité d'un petit groupe d'experts dont le travail consiste à améliorer les normes éducatives, et si ces derniers n'arrivent pas à obtenir de résultats satisfaisants, ils peuvent décider en définitive de fermer l'école.

Nouvelle-Zélande : délégation financière et gestion localisée

En octobre 1987, le Premier Ministre David Lange a fait appel à un groupe d'étude chargé de passer en revue l'administration de l'éducation. Le thème de réflexion était le suivant : « Administrer pour l'excellence ». L'analyse de la situation a permis de déceler de sérieuses imperfections, en particulier la centralisation excessive du pouvoir décisionnel, la complexité, le manque d'information et de choix, l'absence de bonnes méthodes de gestion et le sentiment d'impuissance (Rae, 1997, p. 121). Le rapport du groupe d'étude, connu sous le nom de Rapport Picot, indique que très peu de décisions sont prises au niveau local et, quand elles émanent des pouvoirs publics, les règles et les procédures les influencent lourdement. Par ailleurs, le groupe a également observé que le processus de prise de décision était particulièrement lent et que le système était influencé par les groupes de pression.

Le Rapport Picot recommande de confier 95 % du budget de l'éducation directement aux écoles. Cela a entraîné la reconstruction du système scolaire néo-zélandais caractérisé par une forte gestion localisée et autonome. Le but était d'éliminer « l'implication ministérielle excessive », la « fragmentation sectorielle » et « l'absence de priorités au centre ». Le personnel est recruté et embauché par le conseil d'administration de chaque établissement. Malgré l'existence d'un cadre national pour le programme scolaire, le nombre de personnes employées au niveau du système (national) pour surveiller (ou vérifier) les opérations au niveau des écoles et à leur apporter un soutien, en particulier dans le domaine des services éducatifs spécialisés est peu élevé (Beare, 1991, p. 18).

Les réformes de gestion locale proposées dans le Rapport Picot prévoyaient des changements notoires au sein de l'administration centrale. Un ouvrage, *Tomorrow's Schools*, a été publié pour lancer la politique gouvernementale. Les réformes sont entrées en vigueur en octobre 1989 pour l'année scolaire 1990. Toutes les écoles primaires et secondaires ont immédiatement adopté le projet dans le cadre d'un modèle de financement ciblé. Les bureaux régionaux ont fermé en octobre 1989. Leurs responsables ont été incités à créer des Unités indépendantes de soutien à l'éducation. Tous les crédits supplémentaires ainsi créés ont été versés aux écoles. Toutes les écoles primaires et secondaires ont été placées à la même enseigne que les écoles subventionnées en Angleterre et au pays de Galles.

Plusieurs groupes de travail ont été constitués pour étudier les questions de locaux, l'entretien de l'établissement, le personnel et l'éducation de la communauté. Chaque groupe de travail a présenté son rapport à un groupe d'évaluation jugé extrêmement satisfaisant. Le groupe de travail sur le financement devait exposer deux formules : l'une pour les salaires des enseignants et l'autre pour les activités de fonctionnement. Celles-ci devaient tenir compte des besoins variables des écoles dans différents domaines. La question de l'équité a été au centre des délibérations de ce groupe de travail. Des subventions ont dû être octroyées aux Maoris, aux minorités ethniques, aux petites écoles et pour répondre aux besoins socio-économiques. En outre, les écoles rurales situées à plus de 100 kilomètres des villes, avec une population supérieure à 30 000 habitants, ont reçu des fonds supplémentaires.

Chaque établissement est placé sous le contrôle d'un conseil d'administration comme au Royaume-Uni. Les écoles secondaires avaient déjà un conseil d'administration, mais c'était une nouveauté pour le primaire. Le conseil d'administration est composé de cinq parents élus, du chef d'établissement, d'un membre élu par le personnel, d'un membre élu par les élèves (écoles secondaires) et, au plus, de quatre membres cooptés. Sa première tâche consiste à rédiger la charte scolaire en concertation avec le principal, le personnel et la communauté, en mettant l'accent sur les buts et les objectifs de l'école, et sur la formulation des politiques selon les directives de l'éducation nationale (Hill et al., 1990). Dans le cadre de cet accord, la charte scolaire est approuvée par le Ministre de l'éducation, sur les recommandations du ministère. Elle devient alors un contrat entre l'État et l'école, et entre l'école et sa communauté. Cette charte est utilisée pour la supervision des écoles. La formation des chefs d'établissement et des conseils d'administration se fait de manière très poussée (à l'instar de ce qui se pratique dans les écoles du Victoria).

Au début, les écoles se sont montrées très réticentes au changement, mais avec une meilleure compréhension du projet et une formation plus pointue, l'opposition a commencé à faiblir en partie (Wylie, 1994, 1996). La plupart des inspecteurs, des conseillers et des responsables ont été confrontés à un changement important de rôle. Nombreux sont ceux qui sont partis, comme nous l'avons déjà dit, sans doute pour rejoindre les nouvelles Unités de soutien à l'éducation indépendantes ou l'Inspection académique (Fergusson, 1998).

Les États-Unis d'Amérique : choix et pouvoir de décision local

L'approche de la GAE aux États-Unis a été plus progressive et localisée. Cela est dû au fait que les États-Unis ont trois niveaux de gouvernement – fédéral, d'État et local –, la responsabilité de l'enseignement public incombant à chacun des États et celle des services éducatifs incombant au gouvernement local à l'intérieur de chaque État, sauf à Hawaï. Les districts scolaires sont considérés comme des circonscriptions administratives autonomes soumises à la législation de chaque État. Ils sont investis du pouvoir de collecter les

fonds au moyen de prélèvements fiscaux pour garantir le fonctionnement des écoles, de contracter des obligations (demandes de prêts) pour construire des locaux scolaires et de faire des lois et des règlements pour assurer le pilotage des écoles. Chaque district a une commission scolaire dont les membres sont élus et qui dispose de pouvoirs étendus sur les programmes scolaires enseignés et la nomination des enseignants.

En 1966, le Rapport Coleman a mis en évidence les problèmes d'injustice sociale et a fait naître un courant de pensée assez marqué affirmant que les progrès scolaires dépendent avant tout du milieu familial de l'enfant plutôt que des programmes adoptés par l'école. C'est ce courant de pensée qui a influencé le développement de l'éducation dans les années 1970. Dans les années 1980, le contre-courant en faveur des « écoles performantes » qui prônait l'excellence de l'enseignement a accordé la priorité au programme scolaire, ce qui a valu l'octroi de fonds supplémentaires pour atteindre cet objectif. Toutefois, en 1983, le rapport *A Nation at Risk*, rédigé avec le soutien du gouvernement fédéral, a constaté que la notation des épreuves servant à indiquer le niveau de performance en lecture et en arithmétique avait baissé en vingt ans, malgré l'injection de fonds, l'amélioration des qualifications des enseignants et de l'équipement, et la réduction du nombre d'élèves par classe durant cette période.

En 1990, les États (contrairement aux autorités fédérales ou locales) assumaient une responsabilité majeure en matière de financement de l'éducation. Les écoles n'étaient plus soumises aux nombreuses réglementations imposées par le gouvernement central qui limitaient leur aptitude à offrir le type de services éducatifs réclamé par leur clientèle. Le pouvoir de décision local a été admis par quatorze États. Selon Ogawa et White (1994), un tiers des districts scolaires avait adopté une version de GAE entre 1986 et 1990. Depuis 1990, au moins cinq autres États l'ont également adoptée. Durant la même période, une vingtaine d'États ont voté des lois pour créer des *Charter Schools* qui appliquent de fait la GAE, même si elles ne sont pas désignées comme telles (voir, par exemple, David, 1989, 1990 ; Gamage, 1996 ; Wohlstetter et McCurdy, 1991 ; Wohlstetter et Smyer, 1994 ; Malen, Ogawa et Kranz, 1990, pour une analyse plus approfondie). Ces réformes sont de deux types :

- La première est une « décentralisation administrative » dans laquelle le bureau central d'une LEA désigne certaines tâches qui sont exécutées par les professeurs et le directeur de l'école. Dans ce cas, le bureau central délègue l'autorité vers le bas sur une base limitée, mais les écoles locales demeurent responsables vis-à-vis du centre.
- La seconde est « la gestion sur site » qui habilite les parents, les enseignants et le directeur de l'école à établir leurs priorités, gérer leur budget en conséquence, élaborer leurs programmes scolaires, recruter et licencier le personnel. Dans ce cas, le pouvoir de décision est local et la responsabilité est dirigée non pas vers le sommet mais vers la communauté que dessert l'école (Wirt, 1991, p. 31).

Ces réformes ont été stimulées par l'insuffisance croissante des performances de l'éducation et la préoccupation des chefs d'entreprise et des hommes d'affaires face au déclin de la qualité des compétences professionnelles de la population active des États-Unis sur un marché mondial de plus en plus compétitif. Qui plus est, le climat de récession économique a favorisé le besoin de réforme. Au mécontentement dû à la mauvaise qualité des résultats scolaires s'est ajoutée une affirmation idéologique très claire selon laquelle le rôle de l'école est étroitement lié à la productivité économique de la nation.

Dans leur étude approfondie intitulée *Politics, markets and America's schools*, Chubb et Moe (1990) procèdent à une analyse de données à grande échelle qui indique que les meilleurs critères de réussite ont été relevés dans les écoles soumises à un contrôle local rigoureux. Cela a amené les adeptes de cette politique à exiger que le marché serve à améliorer la productivité de l'éducation. Plusieurs propositions ont été préconisées (étude dans Witte, 1990 ; analyse critique dans Clune et Witte, 1990), à savoir :

- un système de « chèque-éducation » qui permet aux élèves de recevoir des fonds pour fréquenter l'école choisie par leurs parents ;
- des écoles « aimants » axées sur une discipline particulière (par exemple, les sciences) ;
- le libre choix de l'école dans le cadre de l'autorité scolaire locale ;

- la liberté de choisir une école en dehors de l'autorité scolaire locale.

Plusieurs auteurs ont étudié ces réformes aux États-Unis. Ils ont constaté que chaque État avait adopté une stratégie différente pour perfectionner son dispositif. David (1990, p. 9) observe que la GAE peut être instituée par une loi de l'État ou une mesure administrative, par une circonscription ou une école. Elle peut être jointe à un système de responsabilité et ses répercussions peuvent être liées aux résultats des élèves, ou inversement. La plupart des variantes de GAE comportent une sorte de conseil décisionnaire représentatif sur le lieu de l'école qui peut partager le pouvoir avec le chef d'établissement ou avoir seulement un rôle consultatif. Certains conseils peuvent recruter les chefs d'établissement, d'autres les recrutent et les licencient, d'autres encore ne font ni l'un ni l'autre. Les uns peuvent embaucher du personnel s'il y a des postes vacants. D'autres spécifient que le principal assure ou non la présidence du conseil.

David (1990, p. 9) résume ainsi les principaux aspects de la réforme aux États-Unis : le Kentucky demande quasiment à chaque école d'avoir un conseil composé de trois professeurs, de deux parents d'élèves et du principal ; ce conseil a une autorité financière et politique considérable. Le Maryland et le Texas demandent aux écoles de former des groupes décisionnels mais, contrairement au Kentucky, ils n'en précisent pas la composition et ne délèguent pas juridiquement le pouvoir du district à l'école. À Chicago, la législation de l'État confère un pouvoir non négligeable au conseil scolaire de localité qui se compose de six parents d'élèves, de deux délégués de la collectivité locale, de deux enseignants et du principal. À Cincinnati, le remaniement et la réduction du personnel du bureau central donnent une énorme responsabilité aux chefs d'établissement, mais pas davantage de pouvoir juridique. Le Colorado exige qu'il y ait un délégué d'entreprise au sein de chaque conseil d'école. À Memphis, la gestion locale n'a jamais dépassé le stade de projet pilote, tandis qu'en Floride le projet pilote s'est développé, mais à petite échelle.

Le Minnesota a été l'un des premiers États à avoir lancé un autre type de réforme : le choix de l'école publique pour les parents d'élèves. Ce projet controversé a permis aux élèves de fréquenter une école

publique autre que celle de la circonscription où ils sont domiciliés. En revanche, le Michigan a relégué la taxe foncière locale en tant que première source d'aide financière pour les écoles et a confié presque toute la responsabilité du financement du système scolaire au gouvernement de l'État (Kirst, 1988 p. 59).

Gamage (1996), parmi d'autres, observe que « la force du système décentralisé américain provient du fait que le processus de scolarisation se situe à un niveau très local. Le président du Conseil local de l'éducation et les directeurs des écoles locales forment l'équipe de gestion principale qui assume de réelles responsabilités pour définir ce qui doit être enseigné, comment cela va être enseigné et qui va l'enseigner. Elle est tenue de rencontrer les parents en cas de problème et de défendre leurs actions dans des réunions publiques en présence des membres du Conseil et de la communauté. »

La loi sur l'amélioration de l'éducation promulguée par la Caroline du Sud en 1984 a sept principales composantes qui ont une incidence sur le fonctionnement des écoles : (1) accroître le niveau des élèves en améliorant les normes académiques ; (2) renforcer l'enseignement et le contrôle des connaissances de base ; (3) valoriser la profession enseignante en développant la formation, l'évaluation et la rétribution des maîtres ; (4) faire progresser le leadership, la gestion et l'efficacité budgétaire des écoles à tous les niveaux ; (5) effectuer des contrôles de qualité rigoureux et récompenser la productivité ; (6) créer des partenariats plus actifs entre l'école, les parents d'élèves, les collectivités locales et les entreprises et (7) fournir des locaux scolaires propices à l'apprentissage des élèves (Ginsberg et Barry, 1990, p. 550 ; selon la citation de Gamage, 1996). Ainsi, le transfert du pouvoir aux écoles et la participation communautaire aux décisions d'ordre éducatif en vue de créer des écoles plus efficaces sont devenus l'objectif majeur de la réforme.

L'État de l'Illinois a voté sa loi sur la réforme de l'éducation en 1985 avec pour obligation de créer des Conseils locaux pour l'amélioration des écoles (LSIC – Local School Improvement Councils). Conformément à cette décision, le LSIC est désigné par le principal et est habilité à le conseiller sur la planification des réformes de l'enseignement et les dépenses prioritaires à engager pour son

établissement. La loi de réforme de l'éducation de 1988 impose aux écoles publiques d'être gérées par un Conseil scolaire local (LSC – Local School Council). Ce conseil est formé de six parents d'élèves, de deux habitants de la communauté, de deux enseignants et du principal. Dans le secondaire, un délégué des élèves siège au conseil sans toutefois bénéficier du droit de vote. Le plan de décentralisation prévoit : l'évaluation des performances du/de la principal(e) et le renouvellement de son contrat si cela est jugé nécessaire, l'approbation du budget scolaire en concertation avec le Comité consultatif de professionnels (PPAC – Professional Persons Advisory Committee), l'approbation du Plan d'amélioration scolaire (SIP – School Improvement Plan) élaboré par le principal en concertation avec les acteurs concernés et le suivi de la mise en œuvre du SIP et du budget par le principal.

Hanson estime que le pouvoir de décision des LSC n'est pas négligeable, d'autant plus que chaque conseil est autorisé à recruter et licencier le principal sur la base d'un contrat de résultat quadriennal. Un droit de regard est confié aux parents d'élèves plutôt qu'aux professionnels. Le dispositif prévoit la formation de tous les membres du LSC en ce qui concerne l'évaluation du budget, les opérations et les méthodes de recrutement du personnel pour leur permettre de remplir leur nouveau rôle de manière plus efficace (Hanson, 1990, pp. 528-529).

À Los Angeles, la GAE a été conçue comme un processus en deux temps. Le partage du pouvoir de décision a débuté en 1989, alors que la GAE a seulement été instaurée après que l'expérience et la planification ont atteint le niveau requis à l'issue de la première phase. Les LSC ont pour principal objectif d'améliorer le fonctionnement de l'école. Ils sont composés de 6 à 16 membres selon la taille de l'établissement qui se répartissent en deux groupes : d'une part, le principal, les parents, des membres de la communauté, un non-enseignant et, dans le secondaire, un élève, et d'autre part, le président de l'antenne locale du syndicat d'enseignants et les professeurs élus par le corps enseignant. Le directeur de l'école et le président du syndicat local coprésident les réunions du conseil. Leurs domaines de compétences sont les suivants : le développement et la

formation du personnel, les codes de discipline du personnel, le calendrier des activités scolaires, l'utilisation des équipements scolaires, le contrôle des postes budgétaires spécifiques tels que le matériel didactique, les fonds de loterie, les manuels scolaires de l'État et les primes d'incitation. Les LSC se concentrent plus sur l'élaboration de la politique locale et l'orientation de la planification que sur leur mise en application et sur la gestion quotidienne. Toutefois, les LSC ne sont habilités ni à recruter ni à licencier le principal et les professeurs.

Pour entamer la seconde phase de la GAE, le LSC doit obtenir l'accord du conseil central composé de 24 membres : 7 parents d'élèves ou membres de la communauté, 5 membres désignés par l'inspecteur et 12 par le syndicat d'enseignants. Le conseil central maintient l'équilibre du pouvoir. Il est habilité à évaluer et approuver les plans et la proposition de GAE que lui soumet le LSC. Il est, en outre, responsable de la formation des membres du LSC pour leur rôle, la diffusion de l'information, l'étude et la recommandation de modes de gestion plus efficaces. S'il reçoit l'approbation du conseil central, le LSC peut bénéficier d'une grande liberté pour fixer ses orientations en matière de politique administrative et éducative. Le conseil peut aussi procéder à des élections pour modifier sa composition et ses pouvoirs (Hanson, 1990, pp. 529-531).

Dans le comté de Dade, en Floride, le « programme intégré de gestion/partage du pouvoir de décision » a permis à plus d'une centaine d'écoles de la région de Miami de rénover leurs programmes d'instruction. Dans le cadre de ce programme, les équipes d'enseignants et d'administrateurs au sein de chaque établissement exercent un contrôle sur le budget, les affectations de personnel et l'organisation de la journée scolaire. Cette méthode de partage a abouti à la création de toute une série de programmes destinés à répondre aux besoins des élèves dans chaque école. Le syndicat d'enseignants local et le district sont convenus de prévoir une dérogation pour les mesures du bureau du district, les réglementations administratives et les clauses des contrats syndicaux qui entravent la mise en œuvre des programmes établis à l'école (Kirst, 1988, p. 59). En fait, cette décision est issue des conclusions d'un groupe d'étude coprésidé par l'inspecteur académique et le leader du syndicat local d'enseignants pour étudier

les moyens d'améliorer le système. Les vastes objectifs de la réforme visent à offrir de meilleurs programmes d'enseignement aux élèves, une plus grande flexibilité et une responsabilité des enseignants au niveau de la planification, du recrutement et de l'élaboration du budget, ainsi qu'une participation communautaire à la gestion scolaire.

Le modèle du comté de Dade ne cherche ni à transférer ni à déléguer le véritable pouvoir au conseil d'administration local. Même si les administrateurs approuvent presque toutes les recommandations, ils se réservent le droit d'en refuser l'approbation. Ce modèle représente ainsi un effort de déconcentration des prises de décisions et de participation accrue plutôt qu'une véritable tentative de transfert ou de délégation de pouvoir. Les conseils n'exercent leurs fonctions qu'à titre consultatif (Hanson, 1990, pp. 526-527).

États-Unis d'Amérique : les Charter Schools

Comme cela a déjà été dit, bien qu'il y ait beaucoup de mouvements de réforme en cours aux États-Unis, l'une des tendances qui se sont développées le plus rapidement depuis quelques années est celle des *Charter Schools*. La charte est un accord écrit entre un groupe d'enseignants et la circonscription d'une école visant à restructurer une partie du programme d'études. C'est ainsi qu'ont été reconçus des jardins d'enfants, de nouveaux cours optionnels et des projets d'enseignement intégré. Mais la charte n'est pas un concept entièrement nouveau. Hill et al. (1990) font remarquer qu'il ne s'agit pas d'une alternative globale du système actuel « parce que le noyau reste intact – l'engagement à administrer les écoles publiques par le biais de règles politiquement négociées subsiste ». Le but est de voir que l'évolution constante des méthodes pédagogiques coïncide avec les besoins et les aspirations des élèves, d'où la nécessité d'un processus de renouvellement constant de la charte.

Premièrement, la charte est considérée comme un processus de base lancé sur l'initiative des maîtres et des parents d'élèves à partir de leurs idées et de leurs expériences. Les parents peuvent intervenir, ce qu'ils font en général, et les demandes de crédits sont adressées au district avec la responsabilité qui s'ensuit. Deuxièmement, la structure de la charte permet de définir des objectifs clairs assortis d'une

responsabilité et d'une supervision adéquates. Troisièmement, le processus permanent de renouvellement de la charte a été conçu pour promouvoir l'innovation et l'expérimentation afin de continuer à développer des formes d'excellence pédagogique. Les caractéristiques des *Charter Schools* sont essentiellement : le choix de l'enseignement pour les élèves, les parents et les maîtres, l'adhésion au processus démocratique de l'école commune que symbolise la charte, la décentralisation, l'équilibre entre l'autonomie et la responsabilité, et un système soumis aux lois du marché (Mulholland, 1993).

Australie : budgétisation locale et participation communautaire

L'Australie est divisée en six États et deux territoires qui disposent chacun, sur le plan éducatif, d'une grande indépendance. Jusqu'au début des années 1970, les États et les territoires australiens ont continué, pour la plupart, à suivre le modèle bureaucratique centralisé. Les réformes de GAE se sont toutefois échelonnées sur trente ans, dans le cadre de la politique du Commonwealth visant à promouvoir l'efficacité, l'égalité et l'équité du système scolaire. Le document initial publié à ce sujet est un rapport du Commonwealth, *Schools in Australia*, qui a été présenté en 1973 par le Comité intérimaire pour la Commission des écoles australiennes. Le Rapport Karmel (1973), qui fait référence à la présidence du Comité, pose les questions de l'égalité, de la décentralisation et de la participation collective au débat sur l'éducation nationale en Australie. C'est l'un des textes qui auront le plus influencé l'enseignement scolaire en Australie, car il insiste sur le fait qu'« il faut réduire plutôt qu'accroître le contrôle centralisé du système scolaire pour assurer l'efficacité et l'équité des enseignements. Pour ce faire, il recommande de cibler les ressources en fonction des besoins éducatifs spécifiques, en veillant à impliquer les parents d'élèves et les enseignants dans les décisions afférentes à l'utilisation de ces ressources » (Caldwell, 1993b, p. 3). Les personnes les plus proches de l'école sont, semble-t-il, celles qui sont les plus aptes à formuler et mettre en œuvre des politiques avec une plus grande efficacité que le gouvernement central trop distant. Par la suite, le rapport a présenté et soutenu des projets de financement du personnel de l'école, souvent avec l'aide de représentants de la communauté, pour définir les priorités des écoles et mettre au point des programmes mieux adaptés aux

besoins scolaires. Ces réformes ont fait de l'Australie le « leader mondial » en matière de GAE (Gamage, 1996, p. 27).

Les États et Territoires australiens ont entrepris, ces vingt dernières années, plusieurs types de restructuration pour déplacer le point de contrôle du pouvoir central. Les décisions concernant l'affectation des ressources ont progressivement été confiées aux écoles elles-mêmes et le personnel de chaque établissement est, en principe, beaucoup plus responsable de ses performances et des résultats de ses élèves. Toutefois, le souci de la qualité demeure sous-jacent. Le mouvement de décentralisation soutient que le rendement scolaire est probablement meilleur dans les établissements relativement autonomes qui ont les moyens de résoudre leurs problèmes et dont l'autorité est fermement établie. En outre, les éléments d'un cadre national des programmes scolaires commencent à apparaître parallèlement à une initiative nationale de restructuration de la profession enseignante. Les aménagements apportés à la gestion de l'éducation en Australie sont les suivants :

- Une décentralisation du pouvoir de décision vers les écoles et les collectivités locales pour ce qui est des programmes scolaires et de l'affectation des ressources.
- La formulation par les autorités centrales et les pouvoirs publics de vastes politiques, de priorités et de cadres réglementaires octroyant d'importantes responsabilités. Telles sont les modalités d'encadrement prévues pour la prise de décisions au sein de chaque établissement.
- L'approbation de ces mesures s'échelonna sur une période de plusieurs années.
- L'incitation des écoles à adopter une approche plus systématique de leur gestion orientée vers une amélioration du système et assortie de dispositions favorables à la prise de décisions collective et à la planification à long et à court terme.

- L'introduction d'une évaluation des programmes et de l'école tout entière dans les opérations courantes de gestion, avec une clause prévoyant la mise au point d'indicateurs de qualité.
- La responsabilité de l'école vis-à-vis de la collectivité locale et du pouvoir central pour la réalisation des objectifs pédagogiques et des priorités éducatives ayant été fixés.
- L'octroi de subventions globales au lieu du mode actuel d'affectation des crédits aux écoles. L'équité est considérée comme un élément essentiel dans la conception des modes de répartition budgétaire (Hill et al., 1990, p. 13).

Bien que ces aspects essentiels caractérisent l'ensemble des systèmes éducatifs, ils n'en sont pas moins appliqués à des degrés divers. L'incitation des écoles à planifier leurs opérations de manière plus systématique est un trait caractéristique de tous les États, de même que l'adoption de plans à long et à court terme. Les expressions varient d'un État à l'autre, la Tasmanie étant favorable à un plan scolaire stratégique (*strategic school plan*), tandis que l'Australie méridionale prône un plan de développement scolaire (*school-development plan*) et un plan d'action scolaire (*school-action plan*). La volonté politique de déléguer les responsabilités aux écoles est probablement plus forte dans le Territoire du Nord et le Victoria où les écoles disposent d'une plus grande autonomie de gestion, y compris pour le recrutement du personnel. Le développement de modèles de répartition des ressources est moins avancé dans les autres États, peut-être en raison des tensions permanentes qui ponctuent le débat sur la centralisation et la décentralisation (Hill et al., 1990, p. 14).

Si le Victoria a résolument opté pour un système de gestion scolaire décentralisé, les autres États et Territoires australiens n'en ont pas moins adopté des méthodes semblables en s'orientant nettement vers la GAE en termes de prises de décisions opérationnelles, budgétisation et participation collective. Le projet des Écoles du futur mis en œuvre dans le Victoria en est à sa sixième année sur un cycle de sept ans. Ce projet part du principe que les acquis résultant d'un enseignement de qualité ne peuvent être garantis que si les décisions sont prises à l'échelon local. En 1993, le Ministre de l'Éducation a demandé à la

Direction de l'enseignement scolaire (DSE – Directorate of School Education), autorité centrale reconnue, de réfléchir à l'identification de larges objectifs et à l'instauration d'un cadre de responsabilités. Celle-ci a mis au point des mécanismes destinés à changer la nature et le fonctionnement de l'enseignement scolaire dans l'État de Victoria. Suite à la publication du texte préliminaire sur les Écoles du futur en 1993, un programme pilote a été lancé en 1994. À l'heure actuelle, toutes les écoles du Victoria, sauf deux, pratiquent l'autogestion. La mise au point et l'adoption des réformes se sont appuyées sur de vastes consultations des membres de la communauté, en particulier les chefs d'établissement et les universitaires. Les changements significatifs et les nouveaux mécanismes mis en œuvre pour assurer l'efficacité de la GAE méritent toute l'attention. Ce thème sera abordé dans le chapitre suivant.

Autres exemples de mouvements de décentralisation

L'expérience néerlandaise

L'enseignement scolaire aux Pays-Bas se divise en deux secteurs : le public et le privé. L'un et l'autre sont financés par des fonds publics selon les mêmes critères. Les salaires des enseignants dépendent du poste qu'ils occupent et de leurs performances. L'État décide du nombre minimal de personnes à recruter selon le type d'établissement et les types de postes à pourvoir. La scolarité est gratuite jusqu'à 16 ans.

En 1981, les expériences ont commencé par donner aux gestionnaires et aux directeurs d'école primaire un contrôle plus important sur leur budget. Cela leur a permis d'augmenter leurs recettes et ainsi de nommer des professeurs qui assurent des heures supplémentaires et d'acheter de nouveaux livres et du matériel. Le succès de cette formule auprès des parents d'élèves a amené d'autres écoles à demander cette autonomie. En 1985, toutes les écoles primaires avaient acquis cette flexibilité. Le mouvement de décentralisation s'est alors étendu à l'enseignement secondaire (Hill et al., 1990).

La nouvelle loi sur l'enseignement primaire est entrée en vigueur en 1985, obligeant les écoles à établir des plans de travail et d'activité.

Ces plans doivent contenir une description des méthodes d'enseignement et d'apprentissage. Ils doivent être soumis à l'approbation de l'Inspection académique. Par ailleurs, ils doivent tenir compte de la politique gouvernementale pour créer les conditions permettant aux écoles et aux centres d'aide sociale de pallier les carences éducatives des enfants. L'adoption des nouvelles mesures gouvernementales donne aux enseignants la possibilité de suivre des cours de formation continue. Ces cours sont axés sur les programmes d'innovation, les nouvelles politiques éducatives et les plans de réduction du nombre d'enfants envoyés dans des établissements spécialisés.

L'expérience belge

En Belgique, en décembre 1984, un décret royal a défini le cadre dans lequel s'exerce la gestion autonome dans les écoles publiques belges, en demandant aux gestionnaires et aux directeurs d'école de se charger du budget nécessaire au fonctionnement de leur établissement. Cette autonomie de gestion est, cependant, très limitée par rapport à ce qui se pratique dans le Victoria ou au Royaume-Uni. Par tradition, les écoles belges n'ont guère d'autonomie en ce qui concerne le programme scolaire ou la nomination des enseignants. Ces deux secteurs sont centralisés, les inspecteurs jouant un rôle majeur. Le principal est uniquement l'administrateur de l'établissement. La réforme a permis de décentraliser une grande partie de l'administration, mais cela donne un surcroît de travail aux chefs d'établissement et aux responsables financiers. Une grande partie de la gestion des locaux et du matériel a été confiée aux chefs d'établissement qui ne sont pas censés gérer le programme scolaire au sens large. La gestion des programmes scolaires reste placée, en effet, sous le contrôle de l'État.

Au fond, l'autonomie des écoles belges est davantage financière qu'éducative et couvre les subventions *per capita*, l'équipement et les opérations de réquisition (Hill et al., 1990 ; Gamage, 1996). Pour les subventions *per capita*, les écoles sont tenues d'établir leur budget prévisionnel pour l'année suivante. Cette estimation comprend les fournitures de bureau, les matériels et les manuels scolaires, la consommation d'énergie, les déplacements et les réunions scolaires,

la surveillance à l'heure du déjeuner et le recrutement d'agents contractuels. L'État peut décider par la suite de réduire le budget prévisionnel d'une école. À la fin de l'exercice, le solde des opérations courantes est reporté à un taux d'au moins 20 % pour constituer un fonds de réserve d'exploitation. Les autres 80 % s'ajoutent aux investissements de l'année suivante. L'équipement englobe les achats de machines, mobilier, matériel et véhicules. À la fin de l'exercice, le solde peut seulement s'additionner au compte d'opérations en capital du prochain exercice. Les opérations de réquisition concernent les recettes et les dépenses par rapport aux fonds du Trésor et aux tiers. À titre d'exemple, on peut citer les dépenses des personnels/pensionnaires, les droits et frais d'inscription payés par les pensionnaires.

Tous les six mois, un état des recettes et des dépenses doit être dressé et présenté à la direction. À la fin de l'année, un compte de gestion, un compte de résultat budgétaire et un état de débit/crédit doivent être présentés. Toutes les écritures comptables doivent être conservées à l'école.

L'expérience espagnole

La Constitution de 1978 renferme des dispositions visant à démocratiser l'administration scolaire ainsi que d'autres secteurs de l'administration publique au moyen de la régionalisation, du transfert de compétence et de la décentralisation. C'est en 1985 qu'a été lancée la réforme de GAE. L'élément fondamental de ce dispositif de gestion décentralisée repose sur la formation d'un Conseil local de l'école (CLE) dans chaque établissement. Les membres du conseil sont : (1) le directeur de l'école qui assure la présidence du conseil ; (2) les principaux responsables de l'élaboration des programmes scolaires ; (3) un représentant de la municipalité ; (4) au minimum un tiers du conseil est élu par les enseignants de l'école ; (5) au minimum un tiers est élu par les parents et les élèves (les élèves des petites classes du primaire n'ont pas de droit de vote) ; et (6) le secrétaire de l'école qui remplit la fonction de secrétaire du conseil, en ayant le droit de parole mais pas le droit de vote. Le directeur de l'école est élu par les enseignants pour un mandat de trois ans renouvelable une fois (Gamage, 1996).

Le CLE est censé suivre les directives du ministère de l'Éducation et de la Science. Chaque CLE est autorisé à définir les objectifs et les principes généraux d'éducation qui se rattachent aux activités scolaires, approuver l'équipe administrative proposée par le directeur, approuver le budget, évaluer le programme scolaire annuel, régler les problèmes disciplinaires qui touchent les élèves, décider des règles applicables à la gestion de l'établissement et veiller au respect du règlement d'inscription en vigueur. Le CLE est aussi autorisé à renvoyer le chef d'établissement à la majorité des deux tiers si, et lorsque, le besoin se fait sentir.

L'expérience hongroise

Les bouleversements politiques de la majorité des pays d'Europe centrale et orientale ont été accompagnés de réformes dans la gestion de l'éducation qui se sont traduites par une réduction du contrôle de l'État et une plus grande autonomie des établissements scolaires. Cela s'est accompli en renonçant au monopole de l'État sur l'éducation, en autorisant de nouveaux programmes scolaires, en accordant plus de place aux activités facultatives et en restreignant le pouvoir des bureaucraties éducatives. Dans certains pays, les enseignants ont obtenu le droit d'élire de nouveaux chefs d'établissement. Des instances élues au niveau de l'école ont été créées avec les représentants des parents d'élèves et d'autres partenaires sociaux. Le marché a acquis un rôle plus important en ce qui concerne l'affectation des ressources (Hala'sz, 1992; Bolam et van Wieringen, 1993).

En Hongrie, les premières grandes mesures en faveur de la décentralisation ont été prises au début des années 1980. Après dix ans de réflexion sur des réformes structurelles de grande envergure, une nouvelle loi sur l'éducation a été adoptée en 1985. Elle autorise les écoles à « définir leurs activités pédagogiques », « élaborer leur système éducatif local » et « établir des programmes scolaires complémentaires » (Hala'sz, 1992). Il appartient à chaque école de mettre au point son règlement intérieur et son programme pédagogique. Les autorités éducatives locales et régionales ont perdu leur droit d'ingérence dans les affaires purement professionnelles ; leur seule compétence s'agissant de la vie intérieure de l'école consiste à examiner

si le statut, le programme pédagogique et les décisions prises par le personnel sont contraires ou non à la législation en vigueur (Hala'sz, 1992).

La loi stipule que le corps enseignant est « l'organe consultatif et décisionnel le plus important de l'école ». Les maîtres disposent d'un pouvoir d'influence considérable sur le choix de leur directeur : ils peuvent refuser la nomination d'un nouveau directeur par un vote secret. Après avoir été appliquée de 1986 à 1991, cette disposition a été abolie par le Conseil constitutionnel.

En principe, les enseignants ont le droit de statuer sur toutes les questions relatives à l'organisation et aux activités scolaires dans la mesure où elles ne se heurtent pas avec d'autres réglementations. L'Inspection académique a aussi été réformée. L'ancien régime d'inspection qui relevait directement des autorités régionales et locales a été supprimé. Des centres consultatifs régionaux ont été créés et les écoles qui ont besoin de conseils professionnels y ont transféré les anciens inspecteurs qui font office de conseillers pouvant être invités. Un nouveau modèle orienté vers l'évaluation globale d'écoles particulières et l'évaluation des acquis a peu à peu remplacé l'ancien modèle de supervision paternaliste, fondé sur l'inspection d'enseignants à titre individuel. Pour contrebalancer le pouvoir des enseignants, des organes consultatifs (conseils de l'école) ont été créés avec des membres qui représentent le milieu social de l'établissement.

Quant au contenu des enseignements, la loi de 1985 n'a pas modifié le programme scolaire officiellement établi par le pouvoir central, mais elle a opté pour des réformes entreprises à l'échelon local. Les écoles sont autorisées à faire un choix entre des programmes alternatifs, des programmes complémentaires plus élaborés et à lancer des expériences pédagogiques. Bien que les grandes réformes locales aient nécessité l'approbation du ministère de l'Éducation durant la seconde moitié des années 1980, cette approbation leur a été donnée dans la plupart des cas. De ce fait, le nombre de réformes des programmes scolaires locaux a vite augmenté. Le mouvement s'est accéléré, notamment avec la création d'un fonds central d'innovation en 1988, qui donne

la possibilité aux écoles novatrices d'obtenir une aide financière supplémentaire.

Il n'y eut cependant aucun effort réel pour instaurer de nouveaux mécanismes d'évaluation afin de réguler le système libéralisé, aucune tentative non plus pour lancer des programmes de gestion appropriés afin de préparer les chefs d'établissement autonome à assumer leurs nouvelles fonctions. Et aucune mesure sérieuse n'a été prise pour créer un marché de manuels et de programmes scolaires qui donne aux écoles une réelle possibilité de faire un choix parmi les nouvelles méthodes d'enseignement. Selon Hala'sz, « il n'est pas surprenant que ce que d'aucuns appellent positivement une politique de décentralisation et d'autonomie des écoles soit considéré négativement par d'autres comme un déclin pur et simple du contrôle de l'État. Certes, un nombre croissant d'écoles ont bénéficié d'une plus grande liberté, mais la majorité d'entre elles a eu simplement le sentiment que l'État n'assumait pas ses responsabilités et les laissait se débattre seules avec leurs difficultés. »

Résumé du chapitre

Ce chapitre a montré que la GAE a reçu l'aval de bon nombre d'instances gouvernementales et non gouvernementales favorables au développement du contrôle local des écoles en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience du système scolaire. Il a donné un compte rendu détaillé d'une série de réformes adoptées par différents groupes. Il est intéressant de retenir l'expérience canadienne qui s'est concentrée sur la délégation financière des ressources aux écoles en instaurant l'autonomie budgétaire et le financement ciblé. À Hong Kong, la SMI donne aux écoles plus de souplesse pour exploiter leurs ressources, tout en impliquant davantage les enseignants, les parents et les anciens élèves dans les prises de décisions. La réforme de la GAE au Royaume-Uni s'est faite en plusieurs étapes : un programme scolaire national, un système de tests fondé sur les performances en liaison avec le programme scolaire national, le choix de l'école laissé aux élèves et la Gestion scolaire locale (GSL) qui permet de décentraliser la plus grande partie du budget vers chaque établissement et autorise les écoles à recruter et sélectionner leur personnel. Le régime des écoles

subventionnées et de la GSL confère aux collectivités locales une autonomie et une souplesse décisionnelles plus grandes, ce qui permet de responsabiliser davantage les parents, les employeurs et l'ensemble de la communauté. Un régime analogue a aussi été instauré en Nouvelle-Zélande. Aux États-Unis, chaque État a adopté différentes mesures visant à l'amélioration de son système. Ainsi, la GAE est soumise dans certains États uniquement à un cadre de responsabilité qui est lié aux résultats des élèves. Dans quelques pays non anglophones, les expériences vont du contrôle local et de la gestion déléguée à l'autonomie et à la délégation financière.

Cette analyse montre, jusqu'à un certain point, que les politiques d'amélioration de l'efficacité scolaire reposent sur des responsabilités et des allocations budgétaires rationalisées. La tendance est de traiter la gestion du système éducatif en accordant davantage d'importance à la responsabilité du pouvoir central sur le plan de la définition des objectifs et du contrôle des acquis, tout en laissant plus de latitude à chaque école pour les applications et les prises de décisions concernant la gestion des ressources.

Cette étude estime que l'une des applications les plus radicales de la GAE dans l'ensemble du système s'est faite dans l'État australien de Victoria. Le chapitre 3 décrit cette réforme en expliquant son évolution, ses principaux concepteurs, son cadre d'application, son processus d'évaluation et sa mise en œuvre.

III. Les « Écoles du futur » dans le Victoria

Introduction

L'État de Victoria, en Australie, a développé le système de GAE dans le cadre de son projet des « Écoles du futur ». Ce chapitre explique comment ont été conçues les Écoles du futur et offre un cadre historique et politique à l'étude de cas. Il fait ressortir les questions pertinentes sur l'administration de l'éducation, les formes d'enseignement, la répartition des moyens, la gestion du personnel, la gestion financière, l'évaluation et le contrôle financiers, ainsi que la planification et le développement de l'éducation. Le processus de restructuration a été laborieux et litigieux. Il a connu de constantes fluctuations économiques et sociales, des changements d'attitude dans l'opinion publique au regard du pouvoir décisionnaire dans le secteur de l'éducation et a été soumis à des bouleversements politiques et à l'influence des groupes d'intérêt. Cette réforme a été retenue pour l'importance qu'elle revêt aux yeux des planificateurs et des administrateurs éducatifs. Le but de ce chapitre est d'aider les planificateurs et les hauts responsables à prendre conscience du « véritable » rôle que jouent les acteurs de la réforme et de ses modalités d'application. Cette expérience pourrait servir de leçon pour mettre au point un cadre d'application d'une GAE à la fois souple et efficace. Ces points sont résumés à la fin du chapitre.

Contexte

Le Victoria compte près de 4,5 millions d'habitants. Le système scolaire se compose d'écoles primaires, du cours préparatoire à la 6^e année (5 – 12 ans), et d'écoles secondaires, de la 7^e à la 12^e année (12 – 18 ans). La plupart des élèves (près des trois quarts) ont une scolarité de treize ans à l'issue de laquelle ils obtiennent un certificat de fin d'études, le *Victorian Certificate of Education* (VCE). En 1996-1997, 1 700 écoles publiques ont dispensé leur enseignement à des élèves de 5 à 18 ans. Il s'agissait, pour la majeure partie, d'écoles

primaires. Par ailleurs, 673 écoles appartiennent au secteur non gouvernemental. L'ensemble des effectifs représentait 777 368 élèves, dont 517 882 dans le public, pour un nombre total d'enseignants du secteur public qui était de 18 159 dans le primaire et de 16 902 dans le secondaire (Rapport annuel du DE, 1996-1997 ; p. 24).

L'Australie est une nation d'immigrants, c'est pourquoi les élèves scolarisés dans 25 % des écoles publiques victoriennes ne sont pas de langue maternelle anglaise, une faible proportion d'entre eux étant d'origine aborigène.

L'enseignement scolaire est supervisé par le Bureau des écoles (*Office of Schools*) qui, pour des raisons administratives, se décompose en neuf régions. Le Bureau des écoles relève du Department of Education (DE – Département de l'éducation)⁷ et administre l'enseignement public. Il est assisté de plusieurs unités administratives, dont le Bureau central d'évaluation des écoles (*Office of School Review*), chargé du cadre des responsabilités, et le Conseil des études, responsable des programmes scolaires. Le Bureau des écoles dépend du Secrétaire à l'éducation (chef du service public), lui-même sous les ordres du Ministre de l'Éducation. Ce dernier est entièrement responsable de l'enseignement scolaire.

Historique

Comme cela a été mentionné dans le chapitre précédent, l'Australie a commencé à décentraliser le pouvoir et l'autorité au profit des écoles il y a près de trente ans. Dans les années 1960, le système éducatif était extrêmement centralisé ; les États prenaient toutes les grandes décisions concernant le programme scolaire, le budget et le personnel. Après la publication du Rapport Karmel, le Victoria est devenu « le porte-drapeau de l'Australie pour un grand nombre de réformes en faveur d'un système éducatif entièrement décentralisé » (Townsend, 1997, p. 199). Une première mesure a été proposée en 1975 avec

7. Au moment de la création des Écoles du futur, l'actuel Department of Education (DE – Département de l'éducation) avait le nom de Directorate of School Education (DSE – Direction de l'enseignement scolaire). Les sigles DSE et DE sont employés indifféremment dans ce chapitre.

l'Amendement des conseils de l'école à la loi sur l'éducation de 1958. La direction locale des écoles ou les conseils de l'école ont alors accepté d'assumer quelques-unes des responsabilités de gestion financière et matérielle et de conseiller les chefs d'établissement sur les questions de politique éducative. Les réformes ultérieures des années 1980 ont confié aux conseils de l'école la responsabilité de définir la politique de leur établissement et d'en choisir le directeur (Townsend, 1997, pp. 199 - 200).

Creed (1991) fait une analyse approfondie des orientations de la politique et des programmes des gouvernements du Victoria des années 1980. Il note d'évidentes similitudes mais aussi des contrastes entre les principes qui sous-tendent les politiques des partis libéral et travailliste qui se sont succédé à la tête de l'État entre 1980 et 1992 (Creed, 1991; Odden et Busch, 1998). La position du gouvernement libéral, telle qu'elle figure dans le Livre blanc (1980), témoigne d'un engagement en faveur :

- de la décentralisation du pouvoir et des responsabilités vers les unités locales et régionales dans les cas opportuns ;
- de la participation plus active des parents, des membres de la communauté, des enseignants et des chefs d'établissement à la gestion de l'éducation à tous les niveaux ;
- de l'amélioration de la consultation ;
- de l'économie et de l'efficacité de la gestion ;
- de la bonne coordination des fonctions et des politiques ;
- des mécanismes appropriés pour le contrôle interne et externe des écoles (Creed, 1991, p. 235).

En 1985, sous le gouvernement travailliste, une série de textes ministériels est parue sur les stratégies d'amélioration de l'enseignement, le Conseil de l'éducation du Victoria (*State Board of Education*), le Conseil de l'école (*School Council*), les Conseils régionaux d'éducation (*Regional Boards of Education*) et le développement et la planification des programmes scolaires, afin d'aboutir à :

- une véritable décentralisation du pouvoir et des responsabilités à la communauté scolaire ;
- des processus décisionnels concertés ;

- une bureaucratie attentive aux besoins, dont la principale fonction est d'être au service de l'école et de lui porter assistance ;
- l'efficacité du rendement scolaire ;
- la réparation active des préjudices et de la discrimination (Creed, 1991, p. 236).

À l'évidence, ces thèmes favorisent la participation accrue de la communauté éducative au sens large. Ils sont, en effet, destinés à démocratiser le processus décisionnel du fait que les élèves, leurs parents, les enseignants et les chefs d'établissement étaient légalement représentés aux conseils d'école. Ces derniers sont tenus d'adapter les grandes lignes de la politique ministérielle aux conditions locales, notamment en ce qui concerne les activités scolaires et périscolaires. Il n'y avait aucune avancée à cette période pour responsabiliser davantage les écoles sur le plan budgétaire ou les autoriser à choisir elles-mêmes leur directeur et leur personnel. Néanmoins, la création de ces instances et l'existence des conseils locaux des écoles ont joué un rôle majeur dans le renforcement des cultures de prises de décisions collégiales au sein de l'école.

Les deux principales initiatives lancées au milieu des années 1980 sur le plan du programme scolaire ont toutes deux été relativement bien reçues par les enseignants. Le Rapport Blackburn (*Ministerial Review of Post-Compulsory Schooling*, Blackburn, 1985) recommandait la création d'un certificat général ou unique à la fin des études secondaires. Le nouveau *Victorian Certificate of Education* (VCE) introduisait un système d'évaluation utilisant des critères « d'exigence de travail » pour les deux dernières années du second degré et donnait une égale pondération aux évaluations interne et externe des écoles. Si tous les professeurs n'ont pas admis les réformes pédagogiques requises, la plupart ont accepté la responsabilité professionnelle accrue que représente l'évaluation plus importante assurée au niveau de l'école.

L'autre initiative dans ce domaine a été l'élaboration d'un « cadre des programmes scolaires » pour l'ensemble du système scolaire. Ce cadre est conçu pour aider les écoles à mettre en œuvre le développement et la planification des enseignements. Ce document n'est pas normatif mais vise à accorder l'appui gouvernemental promis

pour la planification, l'élaboration et la révision des programmes scolaires. Il privilégie les mêmes approches pédagogiques et les mêmes évaluations que le VCE. Il n'a pas de caractère obligatoire et ne suppose aucun contrôle des connaissances des élèves du Victoria (Townsend, 1997).

En 1986, le gouvernement travailliste a présenté un document de discussion intitulé *Taking Schools into the 1990s*, qui a reçu un accueil mitigé de la part des communautés scolaires. Ce document proposait de créer de nouvelles écoles autonomes gérées dans le cadre des directives et des politiques étatiques d'allocation des ressources et des programmes scolaires, et d'un système étatique central pour assurer l'emploi centralisé des enseignants, la responsabilité envers le public et l'aide aux conseils des écoles. Ce sont les écoles qui devaient décider du programme scolaire, choisir leurs enseignants, décider du recrutement des personnels auxiliaires ou de professeurs suppléants, entreprendre les petits ou les gros travaux de construction et se charger de toutes les affectations de crédits (Creed, 1991, p. 242).

Ce document a suscité l'opposition des écoles primaires qui jugeaient trop radicales les propositions de réforme. Les maîtres et les parents d'élèves y voyaient une menace pour le système éducatif de l'État et les conditions de travail du corps enseignant. La plupart des propositions n'ont pas été adoptées sous le gouvernement travailliste de l'époque, mais elles sont devenues des jalons importants sur la voie de la GAE entérinée par le gouvernement libéral en 1992.

Néanmoins, un groupe d'organisations, dont les trois principaux syndicats d'enseignants, a examiné les propositions de réforme pour finalement interpréter la décentralisation comme un « partenariat entre les parents, les enseignants et les élèves dans les écoles postprimaires pour administrer l'école » (Creed, 1991, p. 239). Les conclusions de leurs délibérations avec le gouvernement ont abouti à l'application des réformes suivantes :

- Participation accrue des conseils des écoles à l'élaboration des politiques éducatives de leur établissement.

- Création de Conseils régionaux pour promouvoir la participation au niveau régional. Les membres de ces conseils sont issus des conseils des écoles.
- Formation du Conseil d'éducation de l'État qui est responsable devant le Ministre, mais indépendant du DE. Le conseil assure la représentation d'experts dans des domaines spécifiques.
- Création d'une antenne sur l'égalité des chances pour corriger les inégalités (Creed, 1991, pp. 239-240).

Un document de politique générale intitulé *Education: giving students a chance*, publié fin 1992 par le gouvernement libéral, démontre que le meilleur moyen de dispenser un enseignement de qualité est de transférer le pouvoir de décision et la gestion des ressources éducatives au niveau de l'école où se fait l'éducation. Un groupe de réflexion sur les Écoles du futur a été formé pour effectuer un rapport détaillé mettant en évidence les objectifs du gouvernement et les moyens à mettre en œuvre pour assurer un enseignement de qualité. Il a publié le texte préliminaire sur les Écoles du futur en 1993, qui révèle que le meilleur moyen d'assurer l'efficacité des écoles serait d'instaurer une charte de l'école. Le programme des Écoles du futur et les autres formes de législation ont considérablement accru les pouvoirs et les responsabilités des conseils scolaires et des chefs d'établissement. Ces derniers ont été placés sous contrat de garantie d'emploi limitée et le recrutement local du personnel a été instauré.

La rapidité avec laquelle cette réforme a été institutionnalisée mérite une explication. En mars 1993, le gouvernement avait lancé un appel à candidatures pour placer 100 écoles publiques dans le cadre d'un programme pilote qui visait à confier « quasiment toute l'autorité en matière de budget et de gestion du personnel à chaque école » (Odden et Busch, 1998, p. 72). En l'espace de six semaines, quelque 700 écoles s'étaient portées candidates et, en juillet 1993, plus de 300 écoles avaient entamé la première phase du programme. Cinq cents autres écoles avaient adopté le programme au début de 1994 et autant en juillet 1994. Au milieu de 1995, toutes les écoles de Victoria avaient rejoint le programme. Pour les aider à comprendre leur rôle d'écoles autogérées, la DSE a publié deux brochures d'information en 1994 (Directorate of School Education, 1994, a et b). Et pour les aider à

formuler et mettre en œuvre les procédures en vue de réaliser leurs projets, on a déterminé un cadre des programmes scolaires et des normes. Ce document donne une structure au sein de laquelle les écoles sont à même d'établir leurs programmes en tenant compte de l'identité, des aspirations et des intérêts de leurs enseignants. Le cadre des programmes scolaires est soumis à toutes les écoles par le Conseil des études, tandis que les directives de la charte scolaire et le cadre des responsabilités sont définis par le Bureau central d'évaluation des écoles. Le reste de ce chapitre a trait aux dimensions de la réforme et à son application dans l'État de Victoria.

Portée de l'expérience du Victoria

Plusieurs auteurs ont souligné la valeur de l'initiative victorienne de GAE (Caldwell et Hill, 1999 ; Chapman, 1988 ; Gamage, 1996 ; Gurr, 1999 ; Odden et Busch, 1998 ; Townsend, 1997). Le modèle offre deux dimensions : (1) la participation d'agents intérieurs et extérieurs, comme le principal et les représentants du personnel, les parents, la communauté et, dans le secondaire, les élèves ; et (2) le transfert des compétences et la décentralisation vers l'école plutôt que le district ou les autorités scolaires locales, comme c'est le cas dans d'autres pays, aux États-Unis ou au Royaume-Uni (Gamage, 1996, p. 28).

Pour Odden et Busch (1998), l'expérience de GAE menée dans l'État de Victoria à travers l'application du programme des Écoles du futur « représente peut-être l'une des stratégies les plus radicales et les plus poussées de décentralisation de l'éducation pour améliorer les performances scolaires » (p. 73). En somme, poursuivent Odden et Busch, le programme des Écoles du futur est :

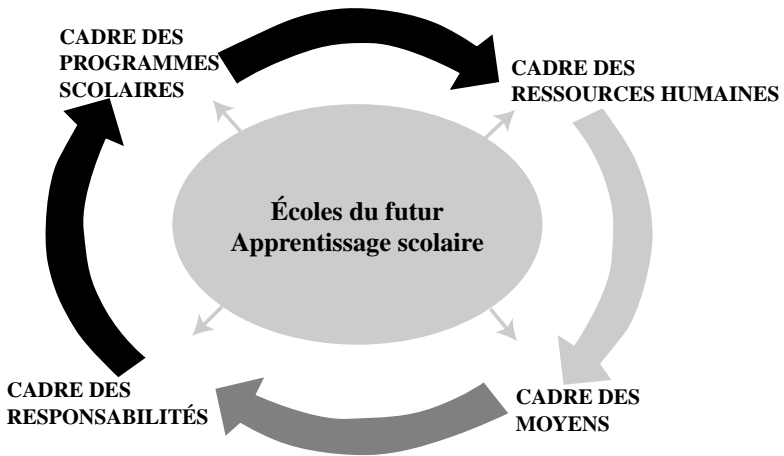
... une ambitieuse initiative de décentralisation scolaire. Il a pour but de définir le contenu des programmes scolaires, les critères de performance des élèves et l'évaluation des résultats scolaires au sommet du système éducatif, et de décentraliser la réalisation des buts et des objectifs en direction de chaque école. Il comprend aussi une série de mécanismes de responsabilité fondés sur les résultats et mis en place pour déplacer le pilotage du système éducatif de l'intrant vers l'extrait (p. 73).

D'autres auteurs, Caldwell et Hill (1999), par exemple, affirment que la réforme et ses composantes représentent :

... l'évolution la plus radicale des systèmes éducatifs des États australiens depuis la création des écoles publiques à la fin du XIX^e siècle. Près de 90 % des dépenses de fonctionnement sont réparties entre les écoles à partir d'un budget global. (Et) ... avec environ 1 700 écoles, le Victoria offre la particularité d'être le plus grand système d'enseignement public au monde à avoir adopté les nouvelles dispositions et à avoir décentralisé une si grande part du budget de l'État au profit de l'enseignement scolaire.

Pour les auteurs de la réforme, les Écoles du futur visent à « améliorer la qualité de l'éducation pour les élèves en confiant aux écoles la responsabilité de prendre des décisions, de fixer des priorités et de contrôler les ressources ». En conséquence, les Écoles du futur « exploitent plus efficacement les ressources au profit des élèves, offrent un lieu de travail plus professionnel aux enseignants et augmentent le degré de connaissances et de satisfaction de la communauté vis-à-vis des écoles » (Directorate of School Education, 1994b). La réforme comprend quatre volets, comme le montre le graphique 1.

Graphique 1. Dimensions des « Écoles du futur »



Programmes scolaires : Le processus de décentralisation des programmes scolaires a rendu explicites les critères de réussite des élèves. Le dispositif comporte deux éléments : le cadre des programmes scolaires et des normes (CPSN), du cours préparatoire à la 10^e année (P-10) dans huit matières principales et le VCE ou certificat d'études du second degré, pour les deux années terminales. Pour aider les écoles à formuler et appliquer les procédures conformément à leurs visions respectives, le CPSN et un conseil pédagogique ont été élaborés pour permettre aux écoles de créer leurs propres programmes en tenant compte de l'identité, des aspirations et des intérêts de leurs enseignants (Directorate of School Education, 1994a, p. 1).

Ressources humaines : Les descriptions de carrière des chefs d'établissement et des enseignants figurent dans le cadre des ressources humaines qui comprend cinq éléments : (1) sélection locale du personnel ; (2) entière flexibilité du recrutement et planification de la main-d'œuvre ; (3) gestion des performances des chefs d'établissement et des enseignants ; (4) parcours professionnel et (5) nouveaux développements de carrière.

Moyens : Ce troisième dispositif prévoit d'allouer directement aux écoles 90 % du budget de fonctionnement, leur accorde la souplesse d'affecter toutes les ressources en fonction des besoins d'apprentissage des élèves et finance les écoles de manière transparente et équitable par l'intermédiaire du Budget global des écoles.

Responsabilités : Elles sont déterminées par trois éléments : la charte de l'école, le rapport annuel et le contrôle triennal. L'assurance qualité dans les écoles victoriennes est le principal mécanisme qui permet de suivre les performances scolaires.

Chacun de ces dispositifs possède plusieurs volets. Bien que la plupart soient déjà en place, il en reste certains qui ne sont pas complètement opérationnels, comme la flexibilité totale du personnel dans le cadre des ressources humaines. La discussion de la section suivante portera sur les dimensions des Écoles du futur qui ont une importance générale pour la GAE dans d'autres pays. Autrement dit, l'accent est mis sur les éléments qui pourraient convenir à d'autres systèmes éducatifs et/ou, parallèlement, sur les aspects qui sont propres

au système australien ou victorien, dont peuvent s'inspirer les planificateurs et les administrateurs d'autres pays pour les adapter à leur situation.

Dimensions de la réforme des Écoles du futur

La réforme des Écoles du futur dans le Victoria présente plusieurs traits distinctifs. Ceux-ci ont été résumés par Frank Peck, en sa qualité de Directeur général de la Planification et de l'Élaboration des politiques en 1993-1996, et comme artisan de la réforme. Ces caractéristiques sont les suivantes :

- La charte de l'école représente la vision de l'avenir pour l'école. C'est aussi le document clé de la planification et de la responsabilité qui démontre officiellement la bonne entente et la collaboration entre le milieu scolaire et la DSE. De hauts niveaux d'autonomie et de responsabilité pour chaque établissement sont exprimés à travers la charte scolaire.
- Pour compléter la charte, le pouvoir des conseils des écoles en tant qu'instances autonomes s'est étendu jusqu'à inclure la responsabilité du choix du directeur, l'emploi de personnel non enseignant et de professeurs ayant signé un contrat de courte durée pour des projets particuliers.
- Chaque conseil rend compte des résultats scolaires à la communauté à travers la présentation d'un rapport annuel exhaustif.
- Une opération indépendante qui permet de réviser et renouveler la charte a lieu tous les trois ans. Ce processus aide les écoles à suivre et à améliorer les résultats de leurs élèves.
- Chaque principal sélectionne une équipe d'enseignants.
- Le principal a la responsabilité de stimuler le parcours professionnel et l'épanouissement individuel des professeurs.

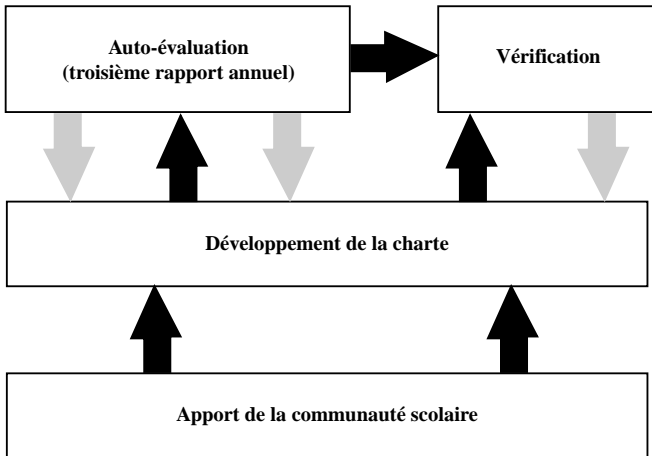
- La communauté scolaire décide du meilleur usage de ses ressources à partir d'une allocation budgétaire globalisée qui permet la flexibilité locale (cité par Townsend, 1997, p. 201).

Ces éléments se rapportent directement aux quatre cadres des Écoles du futur mentionnés ci-dessus. Ils représentent, par essence, la plupart des éléments des quatre dispositifs.

La charte de l'école

Dans le cadre des responsabilités, la charte de l'école est le document officiel que produisent l'école et le conseil scolaire en collaboration avec la communauté scolaire. Elle est considérée comme un accord fondamental, d'une part, entre l'école et la communauté scolaire sur la responsabilité des performances de ses élèves, et, d'autre part, entre l'école et le DE. Chaque établissement rédige sa charte qui montre comment il entend dispenser un enseignement de qualité en faisant usage des ressources dont il dispose dans son budget global (ressources qui lui ont été allouées par le DE). La charte donne à la communauté scolaire la possibilité de déterminer le caractère, l'esprit et les objectifs de l'école (Directorate of School Education, 1994a). Le graphique 2 illustre le processus de développement de la charte de l'école.

Graphique 2. Processus de développement de la charte



Le document de la charte comprend : le profil du programme scolaire, les codes de pratique, le code de conduite des élèves, les responsabilités, le récapitulatif du budget, ainsi qu'un protocole d'accord pour veiller à ce que les écoles réalisent leurs objectifs dans les limites des ressources disponibles. Le document expose notamment :

- une description de la philosophie de l'école et de ses futures orientations ;
- les priorités et les buts qui méritent d'être poursuivis ;
- comment l'école entend enseigner les huit matières principales et toutes les autres activités d'éveil qui lui sont propres ;
- les codes de pratique pour les membres du conseil de l'école, le principal et le personnel ;
- un code de conduite et une approche disciplinaire propres aux élèves de l'école ;
- des précisions sur les mécanismes de suivi et de publication des résultats des élèves ;
- une estimation des effectifs et un budget prévisionnel pour la période d'application de la charte ;
- une déclaration selon laquelle l'école accepte de fonctionner en conformité avec les termes de la charte et de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour atteindre ses objectifs dans la limite des moyens disponibles.

La charte de l'école fixe les orientations stratégiques pour trois ans. Elle sert de fondement à l'élaboration de plans d'action détaillés et permet d'identifier les mesures de performance pour atteindre les buts et les objectifs prioritaires afférents aux programmes, au milieu scolaire, à la gestion, à la répartition des moyens et au suivi des actions. Chaque objectif est assorti d'indicateurs qui permettent d'en faire l'évaluation. Les priorités reposent sur une amélioration planifiée et continue. Cela met l'école dans l'obligation d'analyser ses performances et, à l'appui des résultats de cette analyse, de fixer ses priorités pour améliorer le rendement scolaire. Les écoles rendent compte chaque année au DE et à leur collectivité locale des performances qu'elles ont réalisées pour atteindre leurs buts et leurs priorités. Un contrôle a lieu sur place tous les trois ans, conjointement avec le Bureau central d'évaluation des écoles, pour aider à la formulation d'une nouvelle charte.

Le modèle de charte de l'école adopté dans le Victoria comporte un certain nombre d'éléments qui le situent dans la catégorie des meilleures pratiques mondiales. Selon Gurr (1999), la charte détaille explicitement les domaines où des progrès sont nécessaires et les objectifs qui animent l'école. Ce n'est pas un document uniquement axé sur l'amélioration, mais il donne des précisions sur la gestion des affaires courantes. Deuxièmement, il est centré sur l'élève avec une reconnaissance explicite de l'importance capitale du programme scolaire et des acquis. L'évaluation des résultats des objectifs et des priorités en est l'une des principales caractéristiques. Troisièmement, la charte scolaire est solidement ancrée dans un large cadre de responsabilités qui englobe le contrôle et le rapport annuel de l'école. Quatrièmement, elle offre une description détaillée du rôle des membres de la communauté scolaire et un profil de l'école (Gurr, 1999). Et plus important encore, en tant qu'instrument de responsabilité, la charte donne aux parents d'élèves, par la voie du conseil d'école, un plus grand pouvoir d'intervention dans la gestion scolaire et met l'école davantage dans l'obligation de justifier ses actions auprès du gouvernement. Le Bureau central d'évaluation des écoles peut exiger une révision de la charte ; les objectifs qui ne sont pas atteints au bout d'un an peuvent être reconduits l'année suivante.

Cadre des programmes scolaires et des normes

Le deuxième aspect important du programme des Écoles du futur est le CPSN. C'est l'un des éléments du cadre des programmes scolaires mentionné précédemment. Le CPSN a été mis au point par le Conseil des études. Il recouvre huit matières principales : disciplines artistiques, anglais, autres langues, mathématiques, sciences, technologie, études sociales et environnement, santé et éducation physique. Ces matières orientent le développement des programmes scolaires du cours préparatoire à la 10^e année. Le CPSN intègre deux composantes : (a) le contenu des programmes à plusieurs niveaux à réaliser sur onze ans de scolarité, à travers les différents types d'activités dans les matières principales et (b) les acquis des élèves à chacun de ces niveaux (Townsend, 1997).

Le CPSN englobe aussi bien les normes relatives au contenu qu'aux processus. Les progrès des élèves sont évalués au regard du

CPSN suivant un programme d'évaluation à l'échelle de l'État, le Projet d'évaluation des apprentissages (PEA). Le PEA s'applique une fois par an aux élèves des 3^e et 5^e années, en anglais et en mathématiques, et tous les cinq ans dans une autre des matières principales. Le CPSN est une évaluation que font les enseignants sur le rendement scolaire selon un barème inscrit dans les documents du CPSN. Par ailleurs, le Victoria a introduit un contrôle supplémentaire, le *Victorian Secondary Assessment Monitor* (VSAM), pour tester la réussite d'apprentissage des élèves en 7^e et 9^e années d'études.

L'introduction de normes explicites à l'aide du CPSN constitue un instrument de mesure pour les enseignants et la collectivité, et a rendu publiques les préoccupations professionnelles des enseignants et du personnel. Grâce aux rapports du PEA, les parents – et non plus les enseignants – disposent du principal outil d'information sur les progrès des élèves. Ces rapports donnent aux parents des informations « objectives » sur leurs enfants, fournissent aux écoles des indications sur leurs performances comparées à celles des autres établissements et informent le système éducatif sur le rendement scolaire. En d'autres termes, les résultats du PEA dans les écoles publiques sont devenus un autre instrument de responsabilité lorsqu'il s'ajoute à la charte scolaire.

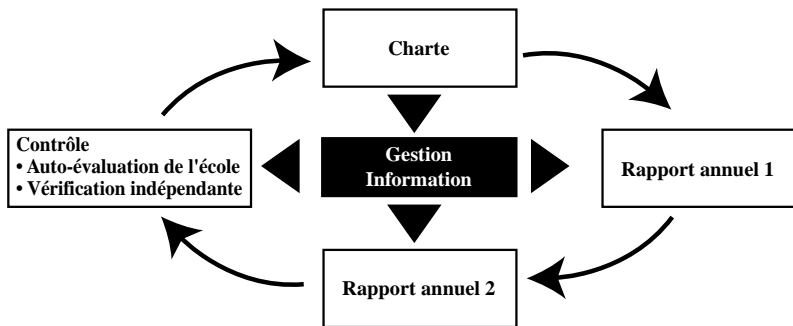
Entre-temps, le VCE, qui s'obtient en deux ans (les deux dernières années du second degré), a été révisé et réaccrédité. Comme nous l'avons déjà constaté, ce certificat offre aux élèves toute une gamme de disciplines qui leur permettent d'entreprendre des études universitaires et/ou d'entrer dans le monde du travail. Il contient une série de tâches communes d'évaluation (CAT – *Common Assessment Tasks*) que doivent réaliser tous les élèves qui abordent une matière spécifique pour obtenir des mesures de performance communes à l'ensemble du système. Certaines CAT sont évaluées à l'école et d'autres par un examen à l'extérieur, mais un dispositif de modération a été mis en place à travers tout le Victoria pour garantir la parité du travail de tous les élèves (Townsend, 1997). Ceux qui préparent le VCE doivent passer un test des acquis généraux (GAT – *General Achievement Test*) qui permet de vérifier la répartition selon les niveaux d'études pour les CAT effectuées à l'école en préparation du certificat.

Si les résultats du VCE pour une école correspondent au degré de tolérance de ses performances au GAT, les résultats de l'évaluation du VCE seront alors confirmés. Sinon, ils feront l'objet d'un contrôle externe (Gurr, 1999).

Responsabilité locale et systématique

La troisième caractéristique des Écoles du futur, qui fait partie du dispositif déterminant les responsabilités, est l'ensemble des processus de responsabilité locale et systématique. Ces processus sont représentés par le graphique 3. Au niveau du système, le Conseil des études assure la direction des programmes et vient en aide aux écoles dans l'ensemble de l'État, tandis que le Bureau central d'évaluation des écoles soutient les mesures prises à titre individuel pour faire progresser la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Le Conseil est responsable de l'élaboration et de l'accréditation des programmes d'études, de leur évaluation et de l'estimation des acquis (scolarité complète et attestation d'études secondaires). Le Bureau central d'évaluation des écoles est chargé de la coordination et de la gestion des processus de responsabilité, d'autant plus qu'ils sont liés à la formulation et à la révision de la charte.

Graphique 3. Cadre des responsabilités locales et systématiques.



S'agissant de la responsabilité locale ou au niveau de chaque établissement, le conseil de l'école est habilité à définir la politique éducative de l'école dans le cadre de la charte. C'est lui qui est chargé

de l'entretien des locaux et des installations scolaires, du recrutement du personnel non enseignant et des contrats de services conclus avec des professeurs pour des projets particuliers. Il doit rendre compte de ses actes à la collectivité locale, à travers la présentation du Rapport annuel, et au DE par l'intermédiaire duquel des commissaires aux comptes indépendants s'assurent que les transactions financières de l'école sont conformes aux directives⁸.

Ces éléments du cadre des responsabilités répondent à deux objectifs majeurs : ils satisfont les « aspirations légitimes du gouvernement quant à la responsabilité du rendement scolaire » et ils aident « les écoles et les enseignants à faire progresser les normes d'apprentissage » (Office of Review, 1998a, p. 4). Le cadre permet aux écoles de contrôler et de faire état de leur efficacité tout en cherchant à l'améliorer. Il établit une structure pour planifier, développer et rendre compte aux instances supérieures ; à l'intérieur de cette structure, les écoles établissent leurs plans et leurs priorités d'éducation dans le respect des directives gouvernementales (par l'entremise de la charte de l'école) et surveillent l'avancement de leurs projets vers la réalisation de ces objectifs (à travers les rapports annuels et l'auto-évaluation). L'auto-évaluation est contrôlée de l'extérieur lors de la phase de vérification du volet « inspection » du cadre des responsabilités. La charte, les rapports annuels, l'auto-évaluation et la vérification indépendante constituent des documents publics que la collectivité locale peut consulter au sein de chaque école. Le DE n'autorise pas le public à avoir accès aux documents du cadre des responsabilités qui lui sont remis ; il appartient aux écoles de les rendre directement accessibles (pour plus de détails, voir Gurr, 1999).

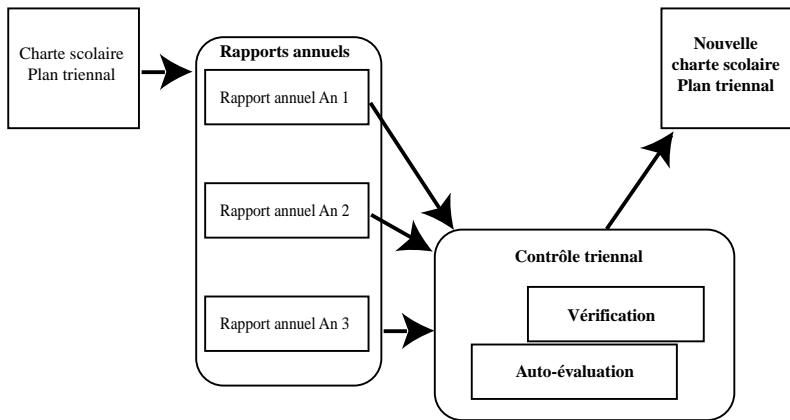
L'évaluation des écoles

C'est un élément du cadre des responsabilités. L'évaluation des écoles, comme le montre le graphique 4, consiste en un contrôle triennal fondé sur une auto-évaluation et une vérification externe et indépendante, qui aboutit à l'élaboration d'une nouvelle charte de

8. Les évaluations du PEA et du GAT mentionnées précédemment sont aussi utilisées dans le cadre des responsabilités.

l'école. La consultation collective est encouragée à tous les stades du processus, bon nombre d'écoles ayant recours à un apport communautaire non négligeable pour faciliter l'auto-évaluation, avec une représentation de la communauté au sein du panel de vérification et une participation collective à la rédaction définitive de la nouvelle charte. Trois rapports annuels figurent sur ce tableau. La plupart des écoles présentent deux rapports annuels, l'auto-évaluation servant à la fois de compte rendu des résultats des trois dernières années et de troisième rapport annuel.

Graphique 4. Évaluation des écoles



Auto-évaluation de l'école

Le document d'auto-évaluation récapitule les performances de l'école sur les trois ans de la charte. C'est ce document qui est utilisé dans le processus de vérification. Dans la plupart des cas, il équivaut au troisième rapport annuel du mandat triennal de la charte. C'est l'école qui le rédige dans le respect du cadre gouvernemental. Il convient d'achever le processus de vérification avant de procéder au contrôle externe de ces données.

Il existe des directives précises sur la façon dont les écoles doivent interpréter les données pour faire leur auto-évaluation en comparaison du rapport annuel. En travaillant avec ces éléments, elles sont tenues de présenter des données, de les interpréter, d'émettre un jugement et de faire des recommandations. Les recommandations portent sur les objectifs et les priorités à inscrire dans la charte suivante. En préparant leur auto-évaluation, les écoles sont incitées à faire intervenir la communauté scolaire, bien que le degré de participation varie selon les cas. Certains établissements font appel à des consultants pour faciliter le processus et/ou l'analyse.

Vérification

Un vérificateur externe engagé par le DE est chargé de contrôler l'auto-évaluation de l'école. Le processus de vérification doit être à la fois constructif et stimulant. Il est constructif dans le sens où le travail de l'école et les progrès accomplis au cours des trois dernières années sont reconnus et récompensés. Il est stimulant dans le sens où le processus aboutit à la formulation de nouveaux objectifs et priorités concernant les améliorations à apporter dans les trois années à venir. Le vérificateur joue le rôle d'un partenaire critique qui travaille avec l'école pour passer en revue l'analyse de ses données et s'assurer que son auto-évaluation s'appuie sur les données fournies, en faisant ressortir ses réalisations, en signalant les domaines susceptibles de progresser ou ceux qui ont été négligés, et en fixant le calendrier de planification et de réforme pour les trois années suivantes (Office of Review, 1997e).

Le contrôle a lieu durant une journée d'école où le vérificateur rencontre en général le principal, le président du conseil scolaire et un ou plusieurs enseignants. À l'issue de la réunion, le vérificateur rédige un rapport qu'il adresse au principal pour consultation avant qu'il ne soit ratifié par ce dernier, par le président du conseil et par le vérificateur. Un exemplaire du rapport est ensuite envoyé à l'administration centrale. Le résultat final du processus se traduit par la formulation d'un ensemble de recommandations fermes sur les finalités, les priorités et les objectifs concernant les mesures d'amélioration à introduire dans la charte suivante (Gurr, 1999). L'école a une grande maîtrise du processus puisque c'est elle qui fait son auto-évaluation, assure une

large représentation au panel de vérification et assiste à la vérification grâce à la présence du directeur.

Budget global

L'allocation des moyens représente un élément substantiel des Écoles du futur. Elle permet, en effet, à la réforme d'instaurer une nouvelle base de financement des écoles publiques victoriennes grâce à la mise en place d'une enveloppe budgétaire globale (EBG) bien structurée. L'EBG est avant tout un modèle de financement ciblé qui comprend un élément de base pour l'ensemble des écoles, ajouté à un élément d'équité fondé sur les caractéristiques des effectifs. D'autre part, l'EBG s'efforce d'harmoniser les moyens avec les besoins d'apprentissage. Chaque école reçoit une EBG dont une large part consacrée au financement par élève doit refléter les demandes de crédits dans une série de variables liées aux besoins d'apprentissage. L'EBG assure le financement de toutes les dépenses d'éducation : salaires du personnel et frais indirects, frais d'exploitation et de maintenance. C'est essentiellement un « modèle de financement fondé sur les besoins et conditionné par les activités » (voir Ross et Levačić, 1999). D'où la flexibilité dont bénéficient les écoles individuelles pour allouer les ressources globales en fonction des besoins locaux.

Les écoles ont été secondées pour la mise en place du budget local par des crédits supplémentaires affectés au soutien administratif et par le progiciel CASES (*Computerized Administrative Systems Environment for Schools* – Environnement de systèmes administratifs informatisés pour les écoles). Cette série de mesures permet aux écoles de suivre leurs opérations financières et administratives et les mouvements de personnel. La décentralisation de la gestion financière au niveau local est destinée à donner une autonomie de moyens aux chefs d'établissement et aux conseils scolaires pour définir et répartir les moyens en fonction des priorités locales, séparer financement de l'éducation et organisation de l'enseignement et réduire le besoin de bureaucratie centrale.

L'EBG a son équivalent là où le degré de budgétisation au sein de l'école est élevé. Quoi qu'il en soit, le calcul de la base de répartition s'avère difficile pour plusieurs raisons, notamment l'absence de

données sur les affectations des années antérieures et l'absence de débat sur les pondérations relatives devant être attribuées aux différents facteurs pour refléter les besoins d'apprentissage.

En 1994 (et de nouveau en 1995), le Ministre de l'Éducation a fait appel à un Comité d'éducation pour le conseiller sur la mise en place d'un mécanisme permettant au DE d'affecter 90 % du budget de l'État aux écoles. La plupart des recommandations formulées par le Comité en 1994 et 1995 ont été adoptées, en particulier le financement individuel obligatoire complété par des indemnités forfaitaires pour les élèves en difficulté, handicapés ou diminués, les élèves des zones rurales ou isolées, ceux dont l'anglais n'est pas la langue maternelle, et les programmes prioritaires. Les principes qui fondent ces recommandations sont les suivants :

Prééminence des considérations éducatives

Ce principe veut que la détermination des facteurs à prendre en compte dans l'élaboration de l'EBG et leur pondération relative répondent avant tout à des considérations à caractère éducatif.

Impartialité

Ce principe veut que les écoles ayant la même diversité de besoins d'apprentissage reçoivent le même montant total de ressources au titre de l'EBG. En vertu de ce principe, l'EBG doit corriger les inégalités de répartition de sorte que certaines écoles reçoivent plus de fonds et d'autres moins que par le passé.

Transparence

Ce principe implique que la validité de l'éducation et l'impartialité de l'EBG n'apparaissent que dans la mesure où la base des affectations de crédits dans l'EBG est transparente, c'est-à-dire claire et immédiatement compréhensible par toutes les parties intéressées. La base d'affectation des ressources pour chacune des écoles doit être rendue publique.

Subsidiarité

La subsidiarité est le principe en vertu duquel une décision peut être prise par le pouvoir central si, et seulement si, elle ne peut être prise à l'échelon local. Elle décrit le principe de la maximisation

des fonds disponibles pour les prises de décisions au niveau de l'école. L'une des conséquences de l'élaboration de l'EBG est de commencer par considérer comme inclus dans le budget tous les postes de dépenses liés au fonctionnement de l'école. Toute décision d'exclure un poste de l'EBG doit être justifiée. Cette exclusion n'est possible que si, et seulement si : (a) l'école n'assure pas la maîtrise des dépenses correspondant à ce poste ; (b) d'une année sur l'autre, il y a une fluctuation excessive des dépenses pour le poste au niveau de l'école ; (c) il est impossible de prévoir les dépenses pour le poste au niveau de l'école ; (d) les dépenses sont de nature inéquitable ou (e) le poste est l'un de ceux pour lesquels l'école sert simplement de voie de règlement.

Responsabilité

La responsabilité est la contrepartie nécessaire du pivot éducatif autour duquel s'articule l'EBG, étant donné que cette dernière s'efforce d'harmoniser les moyens avec les besoins d'apprentissage. Une école qui reçoit des crédits en raison des besoins d'apprentissage de ses effectifs a la responsabilité d'offrir des programmes satisfaisant ces besoins et doit pouvoir répondre de l'utilisation de ces fonds, mais aussi des résultats obtenus par rapport aux besoins d'apprentissage.

Stratégie d'application

Lorsque de nouvelles mesures de financement sont annoncées, elles doivent être appliquées progressivement sur plusieurs années pour éviter une modification brutale du niveau de financement des écoles d'une année sur l'autre (Education Committee, 1994, 1995).

Lorsqu'elle est entrée en vigueur en 1995, l'EBG comprenait les six éléments suivants :

- un financement de base (sur la base de modèles de subventions et de dotations avec un supplément pour le soutien administratif aux petites écoles pour les deux premières années de la scolarité, ce qui représentait 80 % du budget total) ;
- un financement supplémentaire pour les écoles en zones rurales et isolées (selon la taille de l'établissement et son degré d'isolement)

pour permettre de structurer le personnel et de diversifier les programmes dans ces écoles ;

- un financement supplémentaire pour les élèves qui ne sont pas de langue maternelle anglaise ;
- un financement supplémentaire pour les élèves handicapés ou diminués ;
- un financement supplémentaire pour les élèves ayant des difficultés d'apprentissage ;
- un financement supplémentaire pour les programmes prioritaires : éducation physique et sports, sciences et techniques, musique instrumentale, développement professionnel, arts en Australie.

Utilisation des systèmes intégrés de gestion et de la technologie

L'autre dimension importante des Écoles du futur est l'usage considérable qu'elles font de la technologie et de l'informatique. Au niveau administratif, comme on l'a déjà dit, le CASES est conçu pour aider les écoles à suivre leurs opérations financières, administratives et de gestion du personnel. Elles sont ainsi en liaison avec un ordinateur central. Chaque école est équipée de matériel informatique et de logiciels normalisés. Le CASES stocke et traite un ensemble de données, depuis les dossiers des élèves (qui proviennent souvent des enseignants) jusqu'aux informations sur les ressources financières, matérielles et humaines. Pour valoriser les informations enregistrées et conservées dans le CASES, un autre progiciel a été mis au point, le Système informatique de gestion du CASES (CMIS – *CASES Management Information System*), dont le prolongement permet d'éclaircir le CASES en matière de gestion. Il fournit un certain nombre de comptes rendus, souvent présentés sous forme de graphiques, qui ont été préparés en concertation avec les écoles et les pouvoirs publics. Le CASES et le CMIS sont deux programmes que le DE a développés en interne.

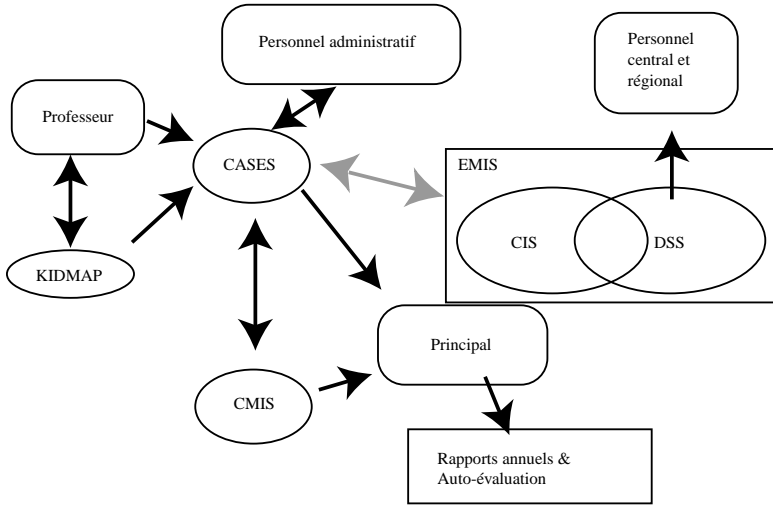
Pour améliorer le dispositif en y ajoutant les dossiers des élèves, un troisième produit informatique a été introduit. Il s'agit d'un produit commercial adapté aux écoles victoriennes. Le « Kidmap », comme on l'appelle, permet d'évaluer et d'enregistrer les performances

scolaires, d'analyser et de décrire les progrès/besoins des élèves, de rédiger des rapports à l'intention des parents et d'établir la disponibilité des ressources pédagogiques. Les écoles et les systèmes éducatifs ont alors accès aux données concernant les élèves et peuvent les analyser et les interpréter de diverses façons.

Au centre et dans chaque région, le DE a introduit un Système d'information pour la gestion de l'éducation (EMIS – *Education Management Information System*) qui est en liaison avec l'environnement du CASES /CMIS. La base de l'EMIS est constituée par le Système informatique d'entreprise (CIS – *Corporate Information System*) qui intègre des profils scolaires de base, un récapitulatif des événements, un annuaire téléphonique et une série de documents. L'EMIS renferme aussi un Dispositif d'aide à la décision (DSS – *Decision Support System*) qui contient les mêmes bases de données que le CIS, mais avec des fonctions supplémentaires. Ces fonctions donnent des informations complémentaires qui permettent non seulement d'établir le profil de chaque école, mais aussi de compiler des données chiffrées que l'on peut télécharger sur un tableur/traitement de texte.

L'interface entre ces systèmes de gestion de l'information est représentée schématiquement sur le graphique 5 qui illustre les principales voies de communication et les utilisateurs de ces canaux dans le cadre du système informatique de gestion des Écoles du futur. Pour les éléments du rapport annuel et de l'Inspection académique, les processus sont instruits par toute une série de données provenant des écoles et du système scolaire sur les rendements des élèves et des établissements scolaires. Cela facilite grandement la collecte et l'analyse des données exploitées dans la mise en service du cadre des responsabilités, et les activités quotidiennes de l'école.

Graphique 5. Système informatique de gestion du Département de l'éducation : KIDMAP, CASES, CMIS ET EMIS



S'agissant des méthodes d'enseignement, plusieurs programmes faisant largement appel à la technologie ont aussi été instaurés. Un programme interactif de télévision par satellite (ISTV) a été créé en 1994. Les écoles publiques et privées ont installé des antennes paraboliques pour capter des programmes issus d'une unité centrale (« Initiation aux langues par satellite » ou encore « Enseignement des sciences et techniques à l'école primaire », pour n'en citer que deux). Les élèves peuvent dialoguer en direct avec les animateurs de programmes par télécopieur ou téléphone. Des programmes de formation professionnelle destinés aux enseignants et des programmes accessibles à tous pour les autres groupes de la communauté sont aussi proposés par ce biais. D'autres initiatives ont été lancées au niveau des programmes scolaires, sous les titres évocateurs de « Classes du futur », « Classes planétaires » ou « Craie numérique ». En principe, ces programmes donnent accès à Internet à toutes les écoles, leur offrent la possibilité de mettre au point des méthodes d'utilisation des nouvelles technologies et amènent les éducateurs et les animateurs à

travailler ensemble à la conception de logiciels éducatifs et ludiques (Townsend, 1997).

Développement et soutien professionnels

Le dispositif des ressources humaines a trait aux structures de carrière des chefs d'établissement et des enseignants. Il « encadre les mesures de restructuration du secteur public » où « il y a des compressions du personnel des unités centrales et régionales, avec une cellule stratégique de petite dimension mais néanmoins puissante qui pilote le système » (Caldwell et Hill, 1999). Comme cela a déjà été mentionné, il y a cinq éléments dans le cadre des ressources humaines : (1) recrutement local des personnels ; (2) flexibilité totale des dotations et planification de la main-d'œuvre ; (3) gestion des performances pour les chefs d'établissement et les enseignants ; (4) développement professionnel ; et (5) nouveaux plans de carrière. Ce cadre prévoit d'impartir la sélection du personnel au niveau local, de renforcer les capacités des chefs d'établissement dont le rôle est plus étendu par un programme de développement professionnel, et d'accroître les compétences des enseignants dans la mise en œuvre des réformes sur l'amélioration du programme scolaire. Toutefois, le personnel continue à dépendre de l'autorité centrale. Dans le même temps, les établissements acquièrent une autonomie de plus en plus grande pour le recrutement et la mise en œuvre d'accords professionnels, paraprofessionnels et de soutien.

Tous ces remaniements ont nécessité un engagement considérable de la part de l'administration centrale, puis du DSE, pour assurer le développement professionnel de tous les personnels : chefs d'établissement, enseignants et conseillers pédagogiques. En adoptant le programme des Écoles du futur, les écoles disposent d'une période probatoire de six mois pour s'assurer qu'elles sont prêtes à assumer leurs nouvelles responsabilités. Pour les chefs d'établissement, le développement professionnel recouvre les questions de budget global, leadership et gestion. Les personnels administratifs suivent une formation pour mieux comprendre le nouveau système informatique et le processus de budgétisation globale, y compris la gestion des ressources humaines. Les enseignants sont initiés aux programmes de

pilotage du programme scolaire au regard des chartes des écoles. Les conseillers pédagogiques reçoivent une formation qui les aide à comprendre le processus d'évolution de la charte et la mise en œuvre du programme des Écoles du futur.

Aux niveaux central et régional, des postes ont été créés pour la gestion des affaires locales. Ces postes de Chef de liaison de district (CLD) sont disséminés à travers l'État. Deux postes ont été pourvus au service central. Le rôle du CLD est celui d'un agent de liaison qui conseille et aide les chefs d'établissement, contribue au développement professionnel et veille à ce que les écoles aient accès aux services pour les élèves et au personnel de soutien pédagogique. En outre, un petit nombre de personnel de soutien existe dans chaque région.

L'aide aux chefs d'établissement et aux enseignants ne s'est pas arrêtée au début du projet. Elle est et demeure une activité permanente. L'aide à la formation au leadership, l'instruction et l'entraînement avec des directeurs d'école chevronnés qui viennent en aide aux plus jeunes contribuent à construire l'avenir du pilotage des écoles à plus long terme. Le « Programme de reconnaissance professionnelle » offre aux enseignants la capacité d'opter pour un meilleur système de rétribution et de développement de carrière avec une appréciation annuelle. Les principaux objectifs du programme sont les suivants :

- offrir un cadre de travail qui favorise et récompense les enseignants compétents et consciencieux ;
- promouvoir le développement d'une éthique qui prône l'excellence et des critères de réussite drastiques ;
- informer officiellement sur les performances des enseignants de manière à assurer un bon développement de carrière à travers le parcours professionnel et d'autres moyens (Peck, 1996, cité par Townsend, 1997, p. 207).

Pour atteindre ces objectifs, le DE a alloué, en 1995, la somme de 240 dollars australiens par enseignant et par école pour le développement professionnel. Cela signifie que l'évaluation peut être un gage d'amélioration et servir de fondement aux promotions reposant sur le mérite plutôt que sur l'ancienneté. Le recrutement, l'appréciation et le développement professionnel au niveau local ont permis aux

écoles de mieux maîtriser la gestion de leurs ressources humaines et de disposer d'une plus grande souplesse pour répondre aux besoins locaux.

Bilan de la réforme des Écoles du futur

La réforme des Écoles du futur accorde une part d'autorité et de responsabilité considérable aux écoles. Dans les premiers temps, la DSE a publié deux brochures, *Schools of the Future Information Kit* et *Schools of the Future Guidelines for Developing a Schools Charter* (1994), pour aider les écoles à appliquer la GAE. Ces textes ont contribué à motiver la reconnaissance des chefs d'établissement en tant que véritables leaders et les ont aidés à former et à diriger leurs équipes d'enseignants en définissant clairement les responsabilités importantes au niveau de l'école. Bon nombre d'observateurs affirment que le caractère de chaque établissement et de chaque communauté se reflète dans les particularités du programme scolaire sélectionné à partir de toute une série d'études menées par le Conseil des études du Victoria. Différentes approches pédagogiques et didactiques sont stimulées afin d'optimiser les avantages acquis grâce aux progrès technologiques et pour permettre à chaque élève de développer pleinement ses capacités et d'atteindre l'objectif global d'une éducation de qualité pour tous. La charte établie selon les directives des DSE/DE présente le point de vue de l'école et encadre l'affectation des ressources. L'élément primordial pour la réussite de l'école est son aptitude à répondre aux besoins collectifs et à assurer un service capable de satisfaire les demandes d'inscription des élèves, tout en développant le potentiel de ses diplômés sur le marché de l'emploi.

Le succès de la réforme est attribué à plusieurs facteurs (Gurr, 1999). Premièrement, le cadre des responsabilités offre un programme intégré qui agit à deux niveaux : la planification et le développement de l'école, et la responsabilisation. Cette double fonction est la clé du succès. Les écoles apprécient ce cadre d'application, car il leur fournit un précieux outil de développement. Les programmes d'inspection, comme ceux qui existent en Angleterre, n'offrent pas le même degré d'aide aux écoles que le cadre des responsabilités. Deuxièmement, le cadre repose sur l'élaboration de barèmes de performances. Les uns

ont été mis au point à cet effet (sondages d'opinion auprès des personnels et des parents d'élèves), tandis que d'autres accompagnent d'autres volets de la réforme (CCN) avec lesquels ils ont été conçus. Il est important de signaler la création de points de repère qui permettent aux écoles d'évaluer leurs performances par rapport à la moyenne de l'État et aux établissements qui ont la même population scolaire. Troisièmement, la définition de ces barèmes s'est faite à l'appui de logiciels appropriés qui facilitent la présentation et l'analyse des données.

Selon Gurr (1999), ce dispositif donne aux écoles un instrument qui leur permet de suivre leurs performances, de disposer d'une structure d'assurance de qualité pour leur gestion et d'un mécanisme de contrôle qualité conforme aux exigences du système. En fait, le cadre des responsabilités offre les avantages d'un modèle de suivi de la supervision des établissements avec un programme de soutien explicite et approfondi pour la planification et le développement scolaires. De plus, des niveaux appropriés de développement professionnel sont utilisés pour faciliter la mise en œuvre du cadre d'application. L'élaboration de la charte, du rapport annuel et de l'inspection triennale a donné lieu à de larges consultations et à de longues discussions. Le Bureau central d'évaluation des écoles a également consulté de nombreux experts à travers le monde et les personnels de l'Inspection se sont fait fort d'acquérir une expérience internationale des meilleures pratiques. L'indépendance du Bureau d'évaluation vis-à-vis de la DSE l'autorise à développer le cadre des responsabilités sans les contraintes qu'il pourrait avoir à supporter s'il faisait partie de la structure bureaucratique du Bureau des écoles.

Les écoles restent néanmoins soumises à d'énormes contraintes (voir Caldwell, 1998b, pour commentaire). Par exemple, le rôle de pilotage du principal d'une École du futur est exigeant. En tant qu'administrateur du conseil scolaire, ce dernier doit assurer le contrôle des prévisions budgétaires, suite aux affectations globales calculées selon un modèle de financement ciblé, et définir sa politique éducative conformément à certaines directives. Toutes ces tâches ont une incidence sur les intérêts divers de tous les acteurs concernés. Ceux qui en sont chargés ont de lourdes responsabilités, aussi bien « en amont », vis-à-vis du DE et du Ministre de l'Éducation, qu'à

« l'extérieur » par l'entremise des membres du conseil de l'école vis-à-vis des personnels, des élèves, des parents et de la communauté.

En outre, en dépit des nombreux accomplissements des Écoles du futur, on constate un impact négatif qui se traduit par un accroissement de la charge et du temps de travail pour les enseignants et les chefs d'établissement, une préoccupation au niveau des ressources, une dépendance croissante vis-à-vis du financement local, notamment pour le règlement des frais de scolarité, la dépossession de pouvoir des enseignants et le déclin de la diversité scolaire (Townsend, 1996). Il y a aussi une frustration devant l'impossibilité de mettre en œuvre certains volets de la réforme, en particulier la promesse d'un contrôle des écoles sur les dotations et l'application d'un plan de gestion des performances pour le principal (Cooperative Research Project, 1998).

Certains ont exprimé leur inquiétude en constatant que les réformes en faveur d'une décentralisation du pouvoir dans le système éducatif actuel étaient des mesures de réduction des coûts plutôt qu'un moyen d'améliorer l'efficacité. En fait, ce phénomène de réduction des coûts et de compression du personnel est caractéristique de la plupart des réformes de GAE à travers le monde.

Smyth (1993), parmi d'autres, le confirme en faisant ce constat :

L'un des aspects visibles (c'est vrai, et même remarquable, est-ce vraiment remarquable ?) de la manifestation du phénomène de gestion scolaire autonome à travers le monde est qu'il se déroule dans le cadre de réductions sans précédent du budget de l'éducation. Partout où surgissent des écoles autonomes, on fait appel à cette notion comme une arme avec laquelle on peut obtenir de soi-disant « performances » et un « dégraissage » des personnels de l'éducation (p. 8).

D'autre part, les nouvelles dispositions sur la prise de décisions et la participation collective voient dans l'éducation un partenariat entre les enseignants et les parents d'élèves. Cela semble avoir été en grande partie réduit au profit d'un pouvoir accru conféré au principal (Townsend, 1997, p. 212). Townsend (1994) constate qu'en Australie comme aux États-Unis, une unanimité des membres de la communauté

scolaire estime que le facteur primordial de développement d'écoles plus performantes est « le personnel consciencieux et qualifié ».

Résumé du chapitre

Ce chapitre a analysé l'une des réformes les plus avancées de GAE. Qualifié d'Écoles du futur, le projet de GAE dans le Victoria a connu vingt années d'évolution qui ont conduit à un « réaligement des responsabilités et de l'autorité » (Caldwell, 1995, p. 5). En moins de deux ans depuis le lancement de cette initiative, quelque 1 700 écoles publiques sont devenues autonomes en assurant elles-mêmes le contrôle de leur budget, couvrant plus de 90 % des dépenses, les chefs d'établissement étant habilités à choisir le personnel.

La réforme, qui a pour but d'améliorer la qualité de l'éducation pour les élèves en donnant à l'école la responsabilité de prendre des décisions, fixer les priorités et contrôler les moyens, s'articule autour de quatre éléments. Le premier est un cadre du programme scolaire qui rend explicites les critères de réussite des élèves à tous les niveaux ou presque. Ce cadre aide les écoles à formuler et à mettre en œuvre les procédures conformes à leurs visions respectives, à créer leurs propres programmes tout en prenant en considération l'identité, les aspirations et les intérêts de leurs personnels enseignants. Le deuxième est le cadre des ressources humaines qui concerne le développement de carrière des personnels de l'éducation et leur parcours professionnel. Le troisième élément est le cadre des moyens qui alloue aux écoles plus de 90 % du budget ordinaire de l'éducation, leur donne la possibilité d'affecter toutes les ressources en fonction des besoins d'apprentissage des élèves, et finance les établissements de manière transparente et équitable par l'intermédiaire de l'EBG. Enfin, le cadre des responsabilités est devenu le mécanisme principal de suivi du rendement scolaire, tout d'abord grâce à une charte de l'école et, ensuite, grâce à une série de rapports et de contrôles. Nous avons passé en revue ces aspects qui pourraient être adoptés par d'autres systèmes éducatifs et/ou, en même temps, les particularités du système australien et victorien, auxquelles doivent réfléchir les planificateurs et les administrateurs des autres systèmes de manière à les adapter à leur situation.

L'analyse fait ressortir plusieurs observations significatives qui présentent un intérêt pour les planificateurs et les hauts responsables des ministères de l'Éducation des autres pays. La première de ces observations est que le mouvement en faveur de l'efficacité et de l'efficience de l'éducation qu'illustre le programme des Écoles du futur a entraîné la restructuration du système et imposé les concepts de performance qui requièrent des compétences dans divers domaines de la part des conseils des écoles et des chefs d'établissement. L'ambiguïté du processus de décentralisation réside dans le contraste entre le transfert de responsabilités vers l'école en ce qui concerne les affectations de crédits, et la rétention du pouvoir pour évaluer, contrôler et réorienter les activités scolaires. L'équilibrage peut être jugé difficile pour un chef d'établissement avant même d'entamer cette tâche. Mais une bonne compréhension des limitations du processus de décentralisation a permis de régler ce problème.

La deuxième observation a trait au budget global des écoles. L'EBG est avant tout un modèle de financement ciblé qui comprend un élément de base pour toutes les écoles, associé à un élément d'équité fondé sur les caractéristiques des effectifs scolaires. Elle permet de financer tous les coûts, y compris les salaires et les frais indirects, les dépenses de fonctionnement et d'entretien. L'EBG a deux composantes : une composante centrale fondée sur la population scolaire de chaque école et une composante indexée fondée sur les caractéristiques d'apprentissage particulières des élèves.

La troisième observation est que ce modèle de financement est destiné à répondre aux besoins éducatifs des élèves pris individuellement dans chaque établissement. Les diverses catégories sont réparties entre les élèves ayant un handicap ou un retard, qui sont dans des zones rurales ou isolées, en difficulté sur le plan éducatif ou qui ne sont pas de langue maternelle anglaise. Les principes budgétaires en matière de prééminence pédagogique, de subsidiarité, de responsabilité et d'application stratégique des modalités de financement ont été pris en compte dans l'affectation des crédits, mais la tension que représentent la responsabilité et la centralisation s'est peu à peu heurtée avec l'exigence de liberté affichée. Les écoles, bien qu'étant capables d'affecter les fonds selon un plan d'action local, doivent faire face à des responsabilités croissantes.

La quatrième observation a trait à l'un des aspects remarquables de l'EBG : elle consacre un financement plus important à la prime enfance, car l'apprentissage de l'enfant du cours préparatoire au cours élémentaire est primordial pour le développement des capacités de lecture, d'écriture et de calcul qui constituent la base de sa réussite ultérieure.

La cinquième observation touche à l'utilisation de la technologie et des systèmes informatiques pour l'exécution et le suivi des fonctions administratives du système aux niveaux central et local. Cela va de pair avec l'utilisation de la technologie pour enseigner dans les zones urbaines, rurales et isolées.

La sixième observation concerne le rôle des dirigeants pour changer la culture du système. Dans le Victoria, le mouvement progressif de toutes les écoles qui ont adhéré au programme des Écoles du futur s'est réalisé sous l'impulsion ferme et directe du gouvernement et du Ministre de l'Éducation, qui ont cru dans la valeur de la participation des collectivités locales à la gestion scolaire. Le ministère a octroyé tous les fonds nécessaires pour couvrir les coûts du processus de restructuration et a dévolu une part considérable d'autorité et de responsabilité aux écoles. Le ministère a publié plusieurs kits d'information et d'autres brochures sur tous les aspects de la réforme pour aider toutes les écoles à adopter la GAE. La réforme a permis aux chefs d'établissement d'être reconnus comme de véritables leaders qui construisent et dirigent leurs équipes d'enseignants en définissant les responsabilités importantes fixées à l'échelon de l'école. Le rôle de leadership au niveau le plus élevé (le Ministre dans le cas présent) est parvenu à transformer la culture du système, et le rôle des directeurs au sein de l'école s'est révélé capital pour la réussite de la gestion autonome. Les fonctions de leadership, nécessaires pour garantir une bonne réforme de la GAE, sont examinées dans le chapitre suivant.

Enfin, le mouvement progressif de toutes les écoles qui ont adhéré au programme des Écoles du futur a entraîné un débat sur des questions individuelles, mais non sur les valeurs du système lui-même. Les valeurs gouvernementales se rapportent à l'efficacité, l'autonomie et la liberté, mais elles font généralement référence à un modèle régi par l'économie

de marché. En outre, étant donné que les politiques gouvernementales de GAE ont tendance à ignorer les résultats des recherches et des études comparatives et que l'accent reste mis sur les priorités économiques, les questions d'équité, de justice sociale et d'égalité des chances risquent d'être occultées. L'impact que peut avoir la délégation financière sur des points telles que l'équité dans un établissement autonome est analysé dans le chapitre suivant.

IV. Délégation financière et leadership

*Introduction*⁹

Ce chapitre est consacré aux impératifs de la réforme sur le plan éducatif. La réflexion sera axée, d'une part, sur l'efficacité de la GAE à « exécuter » ce qu'elle a promis d'accomplir, à savoir la décentralisation des responsabilités – dont la responsabilité financière –, l'amélioration du rendement scolaire, l'impact sur l'équité entre et à l'intérieur des écoles, et, d'autre part, sur le transfert de diverses fonctions administratives vers l'école. Plusieurs auteurs cités dans cet ouvrage suggèrent qu'à travers l'adoption d'approches et de techniques de GAE, il est possible de développer et promouvoir les caractéristiques des écoles performantes. En l'état actuel des choses, il existe des preuves limitées dans la recherche empirique pour indiquer si, oui ou non, l'approche convient ou est efficace (Campbell-Evans, 1993, p. 93). Les ouvrages consacrés à ce thème méritent néanmoins réflexion. Il convient, en particulier, de prêter attention au processus de délégation financière et de décentralisation de l'affectation des ressources aux écoles, et aux considérations sur le leadership et l'équité.

Une analyse de la GAE et de la délégation financière s'avère utile pour mieux appréhender les facteurs qui peuvent déterminer le degré de réussite (en termes d'acquis pour les élèves) que l'on peut attendre d'une gestion décentralisée. Brown (1990) retient six éléments pour une bonne GAE :

- autonomie, flexibilité et capacité de réaction ;
- planification assurée par le principal et la communauté scolaire ;
- nouveaux rôles du principal ;
- cadre scolaire favorable à la participation collective ;
- collaboration et collégialité au sein du personnel ;

9. Nous remercions F.I. Patterson de nous avoir assisté dans la préparation de ce chapitre.

- sens accru de l'efficacité individuelle de la part des chefs d'établissement et des enseignants.

L'analyse de Brown démontre que la GAE incite les chefs d'établissement et l'école à renforcer la planification et qu'il y a davantage de moyens mis à leur disposition pour se conformer à ces plans. Elle démontre, par ailleurs, que des financements plus importants sont orientés vers des activités jugées en rapport avec les résultats d'apprentissage, comme le développement professionnel et les manuels scolaires. Il se peut que la GAE, dans la mesure où elle favorise une plus grande solidarité à l'école, développe en même temps le sens de la contribution individuelle à l'école.

Duignan (1990) parle d'une approche des programmes scolaires fondée sur la clientèle et axée sur le pouvoir de décision confié aux écoles pour leur permettre de maîtriser leurs ressources afin d'harmoniser les enseignements au profit des élèves.

Dans bon nombre de pays à travers le monde, ce qui retient surtout l'attention des éducateurs, ce sont les problèmes liés au processus d'enseignement-apprentissage, le transfert des responsabilités au niveau de l'école, une plus grande diversité des effectifs et une pression de plus en plus forte sur les écoles pour qu'elles éduquent et préparent les élèves au monde de demain et à leur futur emploi. Les professionnels n'échappent pas aux aspirations contradictoires du public à propos de la scolarité. Les contradictions ne manquent pas : les parents d'élèves qui critiquent violemment les systèmes éducatifs tout en soutenant les enseignants ; la pression en faveur de la rentabilité et de l'efficacité au niveau du gouvernement face à l'indignation soulevée par l'annonce d'une fermeture de l'école locale ; et certains groupes d'employeurs qui demandent à cor et à cri des qualifications spécifiques en rapport avec le travail, mais d'autres qui exigent une pensée générique et des compétences exploitables (Campbell-Evans, 1993, p. 93).

Les chefs d'établissement doivent trouver une base de négociation entre les opinions disparates des acteurs concernés. En réalité, le contenu du rôle de leadership du principal est trop important pour incomber à une seule personne. Une solution pourrait être d'obtenir la participation et l'aide d'autrui. Avec des moyens limités pour répondre à des demandes et des tâches illimitées, la mise en commun

des ressources d'une équipe de directeurs d'école est une solution concrète. L'approche du partage ou du travail en équipe peut aider à développer l'efficacité et l'efficience du leadership.

Pourquoi déléguer la gestion financière ?

La délégation de la gestion financière aux écoles a pour objet d'en améliorer l'efficience. L'un des aspects de cette amélioration passe par une plus grande efficacité directoriale, puisque les décideurs sont plus proches des usagers qui doivent bénéficier des décisions prises. Parmi les autres aspects figurent l'amélioration de l'efficacité, une responsabilité plus évidente et un contrôle plus poussé de la qualité de l'éducation. La délégation financière peut aussi être considérée comme l'une des conditions requises à la création d'une économie de marché compétitive pour les écoles, en offrant un choix au consommateur. MacGregor (1990) cite le Ministre britannique de l'Éducation et de la Science :

La seule et unique importance du financement ciblé sur l'élève se dégagera à travers son effet sur les normes éducatives. Cela aboutira à une course à l'excellence. Il y aura une nette incitation pour les écoles à attirer un plus grand nombre d'élèves. On veut récompenser le succès. Les écoles de bonne réputation – qui ne seront pas gênées par des limites d'effectifs artificielles – attireront davantage d'élèves, se développeront et recevront plus d'argent. En somme, nous aurons un système beaucoup plus attentif à la demande et davantage orienté vers le consommateur. Il y a deux raisons à cela : parce que les décisions en matière de gestion seront plus proches de la base et qu'il y aura une incitation financière à améliorer les normes (p. 1).

Bowe, Ball et Gold (1992) font une analyse des systèmes éducatifs de l'Angleterre et du pays de Galles en soutenant que le processus éducatif est devenu un mécanisme de production dont les enseignants sont les producteurs, les parents les consommateurs, les savoirs la matière première, et les élèves instruits le produit. Pour réussir, les écoles privilégient les approches novatrices et rentables pour satisfaire la demande des consommateurs. Les thèmes à l'ordre du jour sont l'esprit d'entreprise et le financement activé par le marché. Bien qu'il y ait des points communs dans les politiques de délégation de la gestion

financière selon les pays, les accents varient de l'un à l'autre. Le Canada et l'Australie recherchent avant tout l'efficacité et l'efficience de la gestion ; aux États-Unis, la plupart des projets sont axés sur l'accès à l'autonomie ; et les projets de GSL, tant au Royaume-Uni qu'en Nouvelle-Zélande, sont centrés sur l'économie de marché.

Les modèles de délégation financière varient énormément à travers le monde (Ross et Levačić, 1999). Il existe un large éventail de catégories de dépenses déléguées, mais rares sont les cas de délégation de l'ensemble des responsabilités financières. En principe, chaque modèle de financement détermine l'allocation des crédits à chaque école. La capacité d'affectation des modalités de financement particulières pour des petites écoles, des enseignements spéciaux ou des besoins ethniques est prise en compte dans ce modèle. L'attitude des écoles face aux modèles de délégation financière dépend largement de leur stade de développement, de leur culture institutionnelle et de leur situation individuelle. Les unes acquièrent sans tarder des compétences et des pratiques performantes, tandis que d'autres stagnent complètement. Comme nous l'avons constaté dans ce chapitre, la GAE fait parfois ressortir les disparités entre les établissements selon le modèle de financement, selon les frais fixes ou selon le degré d'assurance avec lequel une école met à profit les activités de planification, l'esprit d'entreprise et la formation de revenus.

Levačić et Marren (1991), en décrivant les décisions de dépenses de onze écoles rattachées à la même autorité scolaire locale, font observer que l'individualité de chaque établissement se reflète dans ses décisions contrastées dans plusieurs domaines, comme les réformes de structure du personnel et l'octroi d'un soutien pédagogique et extrascolaire, l'entretien et l'aménagement des locaux, la location de bâtiments et la formation de revenus, ainsi que les moyens d'apprentissage et la planification à plus long terme. Ces variations résultent en grande partie de facteurs tels que la personnalité et les valeurs du chef d'établissement, l'opinion des responsables et du conseil d'administration, l'efficience de la gestion de l'école, son expérience et sa culture (Knight, 1993). Inévitablement, la situation financière de l'école et la hausse ou la baisse de ses effectifs scolaires influencent considérablement sa réaction.

Il reste à la recherche à définir clairement dans quelle mesure la gestion financière détourne les chefs d'établissement, leurs adjoints et les autres responsables de leurs tâches principales telles que le leadership éducatif. Il est possible que la délégation financière bureaucratise les relations entre le directeur et le personnel et crée un cadre moins bienveillant. Cependant, chacun semble s'accorder à penser que l'importance du directeur d'école augmente de manière significative avec la délégation financière. À Edmonton, par exemple, Smilanich (1990) indique que :

Le principal assume la tâche peu enviable d'arbitre – ayant à solliciter les besoins et les souhaits du personnel et de la communauté (souvent conflictuels et concurrentiels) – et dispose de l'autorité suprême pour la planification des décisions que reflète le budget prévisionnel. Le principal est souvent considéré désormais comme le prolongement de l'Inspecteur académique au niveau des écoles (p. 7).

Toutefois, bien que l'importance du directeur d'école soit reconnue des chercheurs, le pouvoir de décision n'en est pas moins contrôlé, puisque la participation et l'implication du personnel, le rôle plus actif des instances administratives et la responsabilité accrue ont apporté quelques limitations. L'attitude des chefs d'établissement face à leur rôle détermine leur manière de réagir face à leurs nouveaux pouvoirs. Il s'avère que la délégation financière tend à s'effectuer lentement vers les départements des écoles secondaires et vers les enseignants dans les écoles primaires. Cependant, il y a aussi des cas où la personnalité du chef d'établissement résiste à une extension de la délégation (Levačić, 1989). En général, la délégation financière tend à accroître la participation et à réduire l'autocratie, bien que cette constatation ne soit pas universelle. Elle crée un besoin de légitimer les décisions, de susciter l'enthousiasme ou l'expertise, de déléguer des responsabilités et d'obtenir une coopération.

Effets de la GAE et de la délégation financière

Les effets de la GAE et de la délégation financière sont : (a) une meilleure planification du développement scolaire ; (b) une réduction

insignifiante des coûts de l'administration centrale ; (c) une réticence à l'égard de l'innovation ; (d) une tendance au financement ciblé ; (e) la gestion du temps comme une ressource ; et (f) un effet inévitable sur le rendement scolaire. Chacun de ces aspects mérite d'être développé.

Planification du développement scolaire

La planification du développement de l'école, qui est fondée sur les priorités et l'exposé raisonné des dépenses, est donc affectée par la délégation financière. À propos de l'introduction de l'enseignement d'une langue vivante pour tous les élèves de la 7^e à la 11^e année, Thomas (1989, p. 91) fait la remarque suivante : « Du fait que l'école maîtrise désormais ses finances, il est inévitable que l'on envisage le moyen le plus rentable de mettre en application la politique d'enseignement. » Il poursuit avec une description du budget octroyé pour l'achat de livres et d'équipements, l'amélioration de l'acoustique dans les salles de classe et le financement d'assistants supplémentaires pour l'enseignement des langues étrangères. Le pourcentage d'élèves ayant obtenu le GCSE avec une note de A à C en langues vivantes est passé de 17 à 49 %.

Coûts de l'administration centrale

En partant de l'hypothèse que la délégation financière apporte une réduction du temps de travail au centre et une réduction des coûts de l'administration centrale, Brown (1990) a réalisé une étude en Colombie britannique en comparant quatre districts centralisés et quatre districts décentralisés, étude qui n'a révélé aucune réduction significative des coûts de l'administration centrale. Le rapport Coopers et Lybrand (1988) laisse entendre que les économies réalisées grâce à une gestion plus efficace des ressources au niveau local seront probablement équilibrées par l'augmentation des dépenses au niveau central causée par le rôle plus important accordé aux conseillers et aux inspecteurs, et les coûts de suivi.

Innovation

La délégation financière n'a pas encore donné lieu à de grandes innovations. Étant donné que les chefs d'établissement sont

responsables du budget qui leur a été alloué, ils risquent fort de pêcher par excès de prudence. On peut penser que la souplesse dans le déploiement des crédits budgétaires pour tirer le meilleur profit se développe avec l'expérience du principal. En dernier lieu, bien entendu, à mesure que progresse la décentralisation et malgré les contrôles d'audit, si l'habitude favorise la négligence, la gestion locale risque de laisser plus de place au détournement des fonds. À mesure que les chefs d'établissement seront mieux informés sur le financement des écoles et que ces dernières auront des besoins de capitaux importants, la condition requise pour une augmentation de l'investissement dans la technologie de l'éducation, son soutien, son entretien et son remplacement, exigera de la part des chefs d'établissement de faire fortement pression en tant que groupe pour obtenir un financement adéquat du pouvoir central (Smilanich, 1990).

Financement ciblé

Le financement ciblé est considéré comme plus ouvert, compréhensible et équitable, ce qui diminue le poids des sollicitations et des trafics d'influences (Knight, 1993). Tous les modèles se fondent largement sur une allocation « par élève » : c'est la règle du dollar qui suit l'enfant. Mais, bien que ce modèle de financement s'attache à des besoins spécifiques, les problèmes liés aux privations sociales, aux enfants ayant besoin d'un soutien scolaire dans la langue principale et aux coûts élevés des locaux sont rarement traités correctement. Les disparités budgétaires entre les écoles défavorisées et les écoles nanties n'offrent pas aux premières une part équitable des moyens disponibles.

Il arrive fréquemment dans les écoles britanniques et canadiennes qu'il y ait un transfert de l'affectation des crédits en faveur de réelles possibilités d'apprentissage. C'est ainsi que le Victoria a procédé à une augmentation du financement des disciplines fondamentales en direction des écoles primaires.

Il y a une tendance à la délégation des services centraux. À Edmonton, comme nous l'avons déjà observé, un projet pilote a été lancé pour des services de consultation pédagogique ; dans le Victoria, les inspections sont aussi confiées à des services de consultation externes ; en Angleterre et au pays de Galles, le gouvernement central

pousse les autorités scolaires locales à déléguer le financement pour la plupart des services centraux. Les écoles peuvent ensuite décider de les acheter aux autorités scolaires locales ou de s'adresser à un autre fournisseur. Mais si certaines écoles refusent d'y avoir recours, leur coût risque d'être plus élevé pour celles qui les utiliseront. Il y a aussi un risque de déséconomie d'échelle. L'investissement central du montant total des crédits ferait gagner du temps et épargnerait de la peine tout en étant plus rentable. L'inconvénient de l'investissement central du point de vue de l'école est qu'il risque de ne pas réaliser l'équivalent théorique de son allocation. C'est pourquoi la tendance s'orientera probablement vers l'éclatement du monopole central des services d'assistance scolaire.

La gestion du temps comme une ressource

Aux États-Unis et au Royaume-Uni et, dans une certaine mesure en Nouvelle-Zélande et dans le Victoria, des programmes de restructuration particuliers permettent aux écoles d'aménager leur emploi du temps de sorte qu'elles gèrent le temps comme une ressource. Ce facteur est potentiellement lié à la délégation financière, car le temps passé à enseigner et à exploiter les ressources matérielles détermine l'efficacité du processus scolaire. C'est pourquoi les notions d'heures de ressource, d'heures d'enseignant et de dollars par élève relèvent de la responsabilité financière des chefs d'établissement. Knight (1993) estime qu'il faudrait s'attendre en définitive que les écoles chiffrent les résultats et comparent les coûts des autres méthodes d'enseignement dans les salles de cours traditionnelles, l'autodidaxie avec un soutien scolaire, l'enseignement sur ordinateur ou à distance.

L'impact sur la réussite scolaire

Pourrait-on choisir la réussite scolaire comme critère d'affectation de crédits ? Si la délégation financière amenait les écoles à évaluer la rentabilité des méthodes d'enseignement alternatives, à l'instar des variations sur les formes traditionnelles d'enseignement, les approches pédagogiques des écoles autonomes, l'enseignement individualisé et le soutien de l'autodidaxie, l'enseignement assisté par l'ordinateur, l'enseignement à distance ou l'apprentissage à l'aide des ressources

globales de la communauté, cela pourrait aboutir à la création de nouveaux systèmes éducatifs au XXI^e siècle et à l'ère de l'information.

Knight (1993) fait référence à la « gestion pot à miel », dont l'exemple le plus frappant est la stratégie d'éducation « America 2000 », où les collectivités locales et les écoles font des offres de crédits pour créer des écoles « new age » ; des prix nationaux ; des subventions particulières attribuées sur la base de critères novateurs préétablis ; l'innovation de groupe dont il existe un certain nombre d'exemples, comme les « Écoles pour le XXI^e siècle » dans l'État de Washington et, au Royaume-Uni, « Éducation 2000 » ; ou l'appui du gouvernement aux écoles alternatives, comme les écoles libres aux Pays-Bas ou les *city technology colleges* au Royaume-Uni. Tous ces exemples pourraient favoriser les dépenses liées aux résultats. Ce n'est pas « le dollar qui suit l'enfant », mais « le dollar qui paie pour les résultats de l'élève » (Knight, 1993, p. 140).

Compte rendu de la discussion

En résumé, grâce à la GAE, les écoles semblent conscientes de la nécessité d'une gestion plus efficace et résolue. Pour leur part, la planification du développement de l'école et la gestion mieux pensée sont fortement liées à la délégation financière. L'élément le plus précieux de la délégation financière semble être la souplesse qu'elle procure au niveau de la répartition des fonds pour répondre aux besoins identifiés. Avec la technologie de l'information, elle minimise le temps supplémentaire qui serait sinon obligatoirement consacré à l'administration des établissements scolaires. L'utilisation de la technologie de l'information facilite la planification à long terme et aide la gestion scolaire à réagir vite là où il faut. Des moyens plus substantiels sont mis en œuvre pour les salles de classe et la part des dépenses directement liées au développement des programmes scolaires a augmenté. Le rôle du principal a pris une importance indéniable et, de manière générale, la participation des autres personnels et des instances administratives est en progression.

Cependant, peu de recherches systématiques ont été entreprises sur l'impact de la GAE. Malen, Ogawa et Kranz (1990) indiquent qu'il n'existe aucune vérification empirique de la théorie sous-jacente

à la GAE, laissant supposer qu'elle développe des écoles performantes dans leur enseignement. En fait, le rapport de « cause à effet » entre l'introduction de la gestion autonome et la progression des résultats pour les élèves reste encore à démontrer. Caldwell (1997) affirme :

Le nombre de méta-analyses de la recherche sur la gestion autonome des écoles continue à augmenter et, pour la plupart, elles continuent à observer une incidence faible, voire inexistante sur l'apprentissage des élèves. Ces constats soulèvent à juste titre des questions sur la conception et la mise en œuvre des politiques en matière de gestion autonome des écoles, et sont fréquemment invoqués pour ne pas adopter ou pour renoncer à cette pratique.

Bien qu'il n'y ait aucune preuve solide que la délégation financière participe à l'amélioration des performances scolaires, il existe des témoignages anecdotiques qui montrent que les écoles en tirent d'énormes avantages sur les plans éducatif, financier, social et organisationnel. Le fait de mieux maîtriser leur sort procure aux praticiens de l'éducation un sentiment de fierté et encourage les initiatives et l'indépendance d'action, autant de facteurs qui contribuent à élever leur degré de satisfaction professionnelle. La GAE et la délégation financière ont un effet doublement positif sur les écoles. D'une part, elles facilitent le travail du fait de la flexibilité et des choix supplémentaires qu'elles offrent. D'autre part, elles donnent une impulsion parce qu'elles ont tendance à renforcer la gestion, la planification et la participation au niveau de l'école. La délégation financière affecte considérablement et progressivement le processus éducatif, vraisemblablement pour le meilleur, bien que sa véritable valeur et son impact semblent reposer entre les mains des utilisateurs. Malgré cela, les expériences menées au Canada, aux États-Unis, en Angleterre et au pays de Galles, en Nouvelle-Zélande et dans l'État du Victoria montrent que la majorité des chefs d'établissement et des enseignants a le sentiment que la gestion décentralisée favorise le professionnalisme et apporte une satisfaction dans le travail (pour une analyse plus complète, voir le chapitre de Caldwell et Hill dans l'ouvrage dirigé par Ross et Levačić [1999]).

Considérations sur le leadership

Comme cela a été avancé tout au long de cet ouvrage, le mécanisme politique qui a commandé les réformes de la GAE dans les pays occidentaux n'a pas été défini par des professionnels de l'éducation. Dans l'ensemble, le besoin de réforme est apparu dans les propos des milieux d'affaires ou de la classe politique en réponse à des considérations économiques plutôt que dans un souci d'équité, de justice sociale ou d'égalité d'accès à l'éducation. Là où des progrès ont été accomplis, le leadership au sommet de la hiérarchie a amené une évolution dans la culture du système. Le décideur politique a présenté un projet avec clarté et conviction, il s'est engagé à titre personnel et a récompensé la mobilisation collective. L'énergie et la participation des personnels intéressés et motivés ont été canalisées et gérées avec efficacité pour maintenir l'élan général. Cette forme de leadership peut transformer la culture d'une organisation, modifier les cadres existants et contribuer à créer de nouveaux rapports entre l'école et le pouvoir central. La « direction » du système est conceptuellement transférée du sommet d'une hiérarchie verticale au cœur d'une structure radiale aplatie. L'interaction horizontale remplace la consultation verticale et l'idée de service se substitue au souci de la promotion et au jeu du pouvoir.

Il semble que les caractéristiques du leadership revêtent une grande importance pour la réussite du modèle de GAE. Des exemples probants montrent que le leadership au plus haut niveau a fait évoluer la culture du système. Des leaders de qualité, comme Berry, Ballard, Hayward et Strembitsky en Californie, en Nouvelle-Zélande, dans le Victoria et à Edmonton respectivement, ont permis d'opérer cette évolution de la culture du système. Leur style de leadership est qualifié avec justesse de « transformationnel ». Ils ont réussi à communiquer à leur personnel la vision des avantages qu'ils pouvaient tirer de la GAE. Par la suite, ils ont obtenu le consentement des directeurs d'école et des enseignants à participer et à se mobiliser pour ce projet. Dans la mesure où l'on peut dire que la qualité du leadership influence l'efficacité de l'école, c'est là un facteur important pour la réalisation de l'équité. Une fois le système restructuré, le leadership transformationnel peut aider le reste du personnel à accepter l'enjeu

de répondre à la demande d'équité à l'intérieur de son nouveau cadre de travail.

Dans le Victoria, par exemple, la transformation complète de toutes les écoles publiques passées à la GAE – Écoles du futur – a été entièrement supervisée par le Ministre de l'Éducation Hayward, fermement convaincu de la valeur de cette réforme. Le Ministre a facilité la mise en application de la réforme, a constitué des groupes de réflexion, des conseils pédagogiques, des commissions administratives, des commissions de programmes et a octroyé les crédits nécessaires au lancement de programmes intensifs de développement professionnel pour aider les écoles à adopter la GAE et pour d'autres besoins imprévus.

Dans l'exemple du Canada, le leadership du Superintendent Strembitsky est le facteur le plus souvent cité pour justifier la réussite de la GAE à Edmonton. Le succès de la réforme a été mesuré au moyen de sondages d'opinion effectués dans l'ensemble du système et au niveau de chaque établissement, avec le concours des directeurs d'école, des enseignants, des parents et des élèves. Ces enquêtes entreprises dès le début du programme consistaient à évaluer systématiquement les performances des élèves au moyen de tests sous le contrôle de l'administration centrale. Brown (1990, p. 202) explique que « de nombreuses personnes interrogées ont qualifié Strembitsky de visionnaire, un homme de conviction qui est capable de mettre ses croyances en pratique en travaillant avec les gens. Ce qui est peut-être le plus frappant, ce sont certaines de ses convictions à propos des individus. Il affirme qu'ils veulent être créatifs dans leur travail... qu'ils aimeraient s'impliquer pour une cause qui les dépasse. »

Aux États-Unis, E. Raymond Berry, inspecteur du Riverside Unified School District, a dirigé l'introduction de la GAE en Californie à partir de 1968. Ses qualités de leader lui ont permis d'enclencher un processus évolutif salué par le commentaire suivant : « Les actes délibérés de l'Inspecteur ont consisté à faire passer le bureau central d'une structure de commandement à une structure de service, niveler l'organisation, donner aux chefs d'établissement une autonomie budgétaire et le choix des programmes, et autoriser la participation

aux prises de décisions en matière d'organisation » ... ainsi donc, le district « s'est remarquablement transformé » (cité dans Caldwell et Spinks, 1992, pp. 186-187).

En Nouvelle-Zélande, Russell Ballard a été nommé administrateur en chef pour superviser le passage à la gestion autonome. Ballard a fait office d'agent de liaison en concrétisant ce que d'autres avaient imaginé. Il a clairement exprimé ce que l'on attendait des écoles et de leur communauté, il a mobilisé des ressources humaines et a fait preuve d'un pouvoir et d'une assurance qui ont convaincu les autres que tout peut se réaliser (Caldwell et Spinks, 1992). L'impact de Ballard confirme l'importance d'un bon leadership. Sous son autorité, les écoles sont devenues des unités autonomes sans circonscription administrative ni conseil local ou régional pour leur dire ce qu'elles devaient faire ou comment elles devaient le faire ou pour les aider à le faire.

Au niveau de l'école, le leadership qui parvient à développer une culture d'entreprise où le personnel s'engage à améliorer le rendement scolaire, est plus propice à l'amélioration de la qualité pédagogique. Les professeurs qui sont plus impliqués dans les activités scolaires et mieux informés de la situation de l'école participent plus volontiers à la planification de l'utilisation des ressources. Le chef d'établissement contribue dans une large mesure à la formulation d'une « perspective ». En ce sens, un leadership compétent influence tous les aspects des performances de l'école. Les avantages qu'il présente sont les suivants : meilleure compétitivité, incitation, professionnalisme, satisfaction dans le travail, rentabilité et décisions de gestion localisées. Toutefois, il faut faire preuve de fermeté dans le leadership pour parvenir à transformer la culture du système. L'exemple doit venir de la direction et les écoles ont besoin de temps pour acquérir les compétences qu'exige la réforme et de confiance pour exprimer une individualité qui les met en phase avec la demande sociale.

Burns (1978) fait une distinction entre leadership transformationnel et leadership transactionnel. Dans le premier cas, l'accent est mis sur la capacité à amener les autres à se mobiliser pour changer, alors que, dans le second cas, le statu quo est maintenu en assurant la stabilité sur le lieu de travail en échange de la bonne exécution du travail. La

nature et l'ampleur des changements qui doivent se produire si la GAE est effectivement appliquée exigent un réel leadership transformationnel au centre comme dans chaque école. Les nouvelles priorités du centre visent un cadre de fonctions limité, bien que sans réduction du pouvoir, l'accent étant mis sur le service à l'école plutôt que sur l'autorité pour déterminer ses activités au jour le jour. Au niveau de l'école, il y a plus d'autorité et de responsabilité vis-à-vis de la communauté locale sans perdre pour autant la responsabilité à l'égard de l'administration centrale. De manière plus significative, la longévité de l'école dépendra de la manière dont elle réussira à créer une demande pour ses services, si bien que son personnel aura besoin de prendre conscience du marché et d'y être sensible afin de garantir la viabilité de l'établissement.

Le rôle des syndicats d'enseignants est un aspect important de la transformation du système. Dans la plupart des pays, leurs syndicats se sont opposés, du moins dans un premier temps, à la GAE. Par la suite, et sans doute parce que la plupart des chefs d'établissement en sont venus à préférer la gestion autonome aux structures plus centralisées, les enseignants ont commencé à donner des signes d'assentiment (Caldwell et Spinks, 1992). En outre, lorsque l'on voit que les problèmes majeurs tels que la répartition équitable des ressources sont traités, les craintes se dissipent. Certes, il n'était pas surprenant que, en réaction à une prise de décisions centralisée, les syndicats d'enseignants aient adopté une position conservatrice, alors que quand la participation active et l'appui des syndicats d'enseignants étaient bien engagés, ils ont largement contribué à faire avancer la cause de la décentralisation. C'est ainsi que, aux États-Unis, le président de la Fédération américaine des enseignants, Albert Shanker, en se montrant favorable à la gestion localisée dès le début du mouvement, a eu une très grande influence sur les mouvements de restructuration à travers le pays. L'opposition syndicale à la GAE est en conflit avec le pouvoir que la GAE offre aux enseignants. Le transfert de la prise de décisions au niveau de l'école renforce inévitablement ce pouvoir et ébranle l'opposition dans une très large mesure. Une conjugaison de forces politiques soutenues par la communauté donne l'impulsion nécessaire à la réussite de la réforme de la GAE. Toutefois, bien que

les syndicats continuent à se montrer prudents, voire sceptiques, il conviendrait de leur part de rester vigilants.

Le leadership transformationnel est nécessaire pour changer la culture du système afin que les enseignants et les chefs d'établissement soient attentifs à la valeur fondamentale de la GAE et, surtout, à celle du service. Hayward, Strembitsky, Ballard et Berry ont eu entière confiance et se sont totalement consacrés à la réalisation des objectifs qui étaient fixés. Dans tous ces cas, des perspectives claires, exprimées avec force et appliquées avec méthode se sont concrétisées. Les leaders syndicalistes exigent les mêmes qualités, à l'instar d'Albert Shanker de la Fédération américaine des enseignants.

Bien qu'il y ait des avantages importants à adopter la délégation financière dans un système décentralisé, il y a cependant des problèmes qui doivent être abordés, en particulier le temps que passent les chefs d'établissement à la gestion financière et à l'arbitrage des besoins conflictuels et des souhaits des personnels ou de la communauté aux dépens du leadership éducatif ; la classification du principal par les personnels enseignants comme un bureaucrate plutôt qu'un éducateur, et le parti pris de l'excellence au détriment de l'équité. Toutefois, même si la tâche n'est pas facile, il est improbable que le mouvement de décentralisation s'interrompe. La participation d'un personnel plus nombreux à la prise de décisions au niveau de l'école ne peut qu'accroître les courants d'idées et le sens de l'engagement à travers la possession du pouvoir. Les personnels qui s'identifient étroitement aux objectifs de l'école sont davantage susceptibles de contribuer positivement à leur réalisation.

Le changement de culture au centre au profit du service exige que toutes les activités journalières soient guidées par la valeur de l'aide aux écoles. Un exemple positif est celui du district de l'école publique d'Edmonton dans l'Alberta, au Canada, où les services de consultation du district sont entrés dans le cadre de la GAE en 1986. Au bout de trois ans, on a pu constater un renforcement de la culture du service. Les résultats obtenus ont été les suivants : (i) une « mission » qui comprenait le soutien des écoles et des services centraux et la possibilité d'influencer le cadre d'application des politiques

et des priorités des districts ; (ii) une clarification de la répartition des responsabilités entre le soutien central et les écoles ; (iii) des approches d'évaluation des besoins qui ont incité les écoles à prévoir puis à affecter des ressources sur leurs budgets pour fournir les services appropriés ; et (iv) des accords de service avec les écoles (Caldwell et Spinks, 1992). Par la suite, les écoles des districts ont privilégié de plus en plus le développement de la culture du service.

L'adéquation du financement ciblé et la qualité du leadership ont un effet remarquable sur l'équité. En partant de l'hypothèse que l'équité est un objectif authentique dans un système décentralisé, les auteurs soulignent qu'il s'agit de l'élément le plus fondamental d'un système d'enseignement public efficace et demandent des recherches poussées à l'intérieur de cette structure. Les quelques rares documents consacrés à ce sujet révèlent que c'est un thème de réflexion qui nécessite des recherches.

Considérations sur l'équité

En termes d'éducation, l'équité signifie que « chaque enfant, quelle que soit sa situation, doit recevoir une instruction qui lui permettra de développer pleinement ses capacités » (Caldwell et Spinks, 1992, p. 12). Dans plusieurs régions du monde, la demande sociale pour que cet objectif soit réalisé est importante. Les politiques qui ont entraîné une hausse du taux de rétention des élèves, tout du moins à la fin du second degré, ont nécessité des approches de répartition budgétaire qui permettent aux écoles de répondre aux besoins d'apprentissage de chaque élève. La budgétisation décentralisée à l'école est en passe de se substituer à la budgétisation centralisée, approche relativement uniforme d'affectation des ressources aux écoles qui était jugée équitable par le passé.

Dans les pays où cette décentralisation a eu lieu, il a fallu du temps à chaque établissement pour définir les critères d'affectation. Comme le font remarquer Caldwell et Spinks (1992) :

Ce processus consiste avant tout à déterminer le coût de l'offre de différentes expériences d'enseignement à des élèves ayant divers besoins éducatifs, puis de mettre au point un projet de subventions aux écoles qui se combine pour former un budget global. Le montant total des crédits alloués est, en effet, déterminé en fonction des effectifs, des besoins éducatifs des élèves et du type d'études qu'ils vont entreprendre (p. 12).

Dans les années 1970, Garms, Guthrie et Pierce ont prôné l'équité grâce à la gestion autonome en attirant l'attention sur la souplesse du contrôle budgétaire au niveau local en réponse aux priorités locales. Selon eux, cette approche contrastait avec celle du contrôle central qui a tendance à traiter toutes les écoles comme des clones standardisés et à ignorer les disparités de moyens, ce qui rend encore plus difficile l'harmonisation des services au regard des besoins des élèves.

Là où la décentralisation a abouti à l'autogestion sur la base d'un « budget global », le problème de répartition équitable des moyens se réduit à la mise au point du modèle de financement ciblé adéquat. Inévitablement, une analyse des coûts historiques précède la dérivation de ce modèle, mais les inégalités sont fréquemment décelées et des réductions importantes de crédits qui pourraient sembler justifiées se heurtent à une forte résistance, si bien que les tentatives de redressement de la situation rencontrent une forte opposition (voir l'établissement de l'EBG dans le Victoria). Comme le soulignent Caldwell et Spinks (1992), l'expression « Dieu seul le sait » est souvent employée dans les cas où les critères sur lesquels reposent les affectations de crédits défient une analyse systématique et objective. Parmi les autres bases de calcul, on trouve aussi l'« Unité élèves par âge » ou encore l'« Unité élèves par type de besoins ». La première application reflète souvent la pratique traditionnelle qui consiste à procurer l'équipement et les installations les plus sophistiqués aux élèves des grandes classes, alors que la seconde application nécessite des données supplémentaires – par exemple, les éléments qui permettent de faire la distinction entre les fonds de démarrage et ceux qui sont nécessaires au financement d'un programme en cours – pour pouvoir en tirer des conclusions significatives. Plus récemment, le KIAK (« *the Kid is a Kid* ») est un modèle qui a été assez bien accueilli pour remplacer les considérations très complexes des besoins individuels par une seule et unique allocation per capita pour tous les élèves en vertu du principe que la totalité des

besoins d'apprentissage des élèves est répartie sur l'ensemble du système.

Quel que soit le modèle choisi (voir Ross et Levčić, 1999), il y a des gagnants et des perdants, d'où l'importance de créer un cadre réactif à l'information en retour, en prévoyant une marge de sécurité pour éviter la chute brutale des sommes allouées. L'objectif qui donne clairement priorité aux besoins de l'élève contribue à atténuer les risques de conflit. Grâce à l'expérience acquise, il devrait être possible d'élaborer et d'affiner un modèle qui tienne compte des besoins de n'importe quelle communauté scolaire. Toutefois, même en respectant le délai nécessaire au retour d'information, la réponse au besoin viendra toujours après la reconnaissance. L'un des aspects séduisants du financement ciblé est qu'il se prête à un examen rigoureux. De plus, il réduit la pression et le besoin de contacts influents pour déterminer l'affectation des ressources.

Caldwell et Spinks (1992) reconnaissent que la conception de modèles en vue d'une répartition équitable des moyens est une tâche exigeante et capitale, qui requiert des compétences et de l'expérience dans deux domaines : l'analyse financière et la capacité d'adéquation entre les moyens et les philosophies, les politiques et les programmes éducatifs. Toutefois, en raison du caractère complexe et délicat des problèmes de répartition budgétaire pour les personnels, elle risque de compromettre le mouvement de GAE et devrait être prioritaire dans les phases de recherche initiale et d'évaluation, mais aussi à chacune des étapes de sa mise en œuvre.

L'équité, qui est l'un des nombreux aspects de l'efficacité, n'est pas seulement influencée par les allocations budgétaires. Comme cela a déjà été dit, le leadership, tant au niveau central supérieur qu'au niveau de l'école, qui réussit à développer une culture de l'engagement des personnels pour de meilleurs rendements scolaires a plus de chances de dynamiser la qualité de l'expérience pédagogique. Les enseignants aussi, qui participent davantage aux activités scolaires et sont mieux informés de la situation de l'école, s'intéressent plus volontiers à la planification de l'utilisation des ressources.

Conclusions

La recherche sur l'efficience scolaire est très peu avancée pour servir de fondement à une évaluation des procédures que les chefs d'établissement et les enseignants indépendants ont appliquées jusqu'ici dans les établissements à gestion autonome. Malgré cela, Caldwell (1993b) laisse entendre que, dans les vingt prochaines années, certains professionnels de l'éducation pourraient souhaiter aller plus loin pour accéder à l'autonomie des établissements scolaires où les enseignants seraient employés par leur conseil de l'école et où la hiérarchie irait du directeur au président du conseil de l'école qui serait, à son tour, responsable devant la communauté et, pour ce qui est des fonds publics et de la réalisation des objectifs de l'État, devant le Ministre.

Smyth (1993, p. 2), par contraste, décrit la décentralisation comme un processus délibéré de subterfuge, de distorsion, de dissimulation et de négligence volontaires où l'État cherche à fuir sans grande dignité sa responsabilité traditionnelle qui est d'assurer la qualité de l'enseignement public. Après avoir opté pour la décentralisation, les gouvernements nationaux ont encore à prouver que les performances des établissements scolaires ou les résultats des élèves ont progressé. De même, les preuves manquent pour assurer que l'équité est réalisée dans un système décentralisé. Mais, théoriquement, les mesures prises dans le sens d'une répartition budgétaire juste, annuelle et globale en fonction des besoins scolaires, pourraient s'inscrire dans un souci d'équité. La reconnaissance des besoins qui ont déterminé le budget des écoles publiques du district d'Edmonton (et du Victoria) illustre deux tentatives pour aborder le problème de l'équité (Caldwell et Spinks, 1992). La transformation et l'évolution permanente d'un modèle de financement ciblé, fondé sur des besoins, demandent de l'expertise et une attitude positive au niveau central. Il faut que les écoles puissent quantifier de manière rigoureuse et indiquer leurs besoins de façon convaincante pour influencer l'évolution d'un modèle de financement réactif. Les besoins particuliers qui surviennent inopinément pourraient être compensés rétrospectivement.

Le poste le plus problématique pour la détermination des affectations de crédits est peut-être celui du personnel. Doit-on imputer aux écoles les charges de personnel selon les coûts réels des salaires

par établissement ou faut-il imaginer un salaire moyen applicable à l'ensemble du système ? Caldwell et Spinks (1992) notent que l'Angleterre et le pays de Galles ont opté pour la première solution et Edmonton pour la seconde. Ils indiquent que cette question litigieuse révèle souvent « de profondes inégalités au niveau des dépenses traditionnelles et courantes de personnel par élève » (p. 168). Les syndicats d'enseignants sont extrêmement sensibles à cette menace pour la rémunération de leurs membres. Demaine (1993, p. 35) met en garde contre la menace sous-jacente que représente la « Nouvelle Droite » au Royaume-Uni : « La Nouvelle Droite considère que la suppression des échelles nationales des salaires des enseignants, la révision des contrats individuels des enseignants et l'abandon de l'activité syndicale des enseignants sont des éléments nécessaires à l'amélioration du service éducatif. » Si ces problèmes ne sont pas réglés de manière satisfaisante, en consultation avec les organisations syndicales concernées, ils mettent en danger le passage à la gestion autonome.

S'agissant des autres facteurs qui favoriseront l'équité dans un système de GAE, l'auteur partage le point de vue de Caldwell et Spinks (1992) qui identifient le besoin d'affiner et d'améliorer en permanence le modèle de financement pour l'affectation des ressources aux écoles en fonction de leurs besoins. De plus, il semblerait prudent de poser des « filets de sécurité » pendant les années transitoires en prévision de l'évolution rapide des priorités du système ou de la situation locale. Un facteur important pour la promotion de l'équité dans un système décentralisé est la culture au niveau central. La réceptivité, qui est un aspect d'une culture du service, doit être prouvée si les écoles veulent être sûres de répondre aux aspirations de leurs communautés.

La transition de la dépendance dans une structure centralisée à l'autonomie dans une structure décentralisée exige des changements de culture au niveau du système et de l'école. Il convient pour l'administration centrale, en particulier, d'adopter une culture du service et aux chefs d'établissement et aux enseignants d'adopter une culture de l'indépendance et de l'initiative. Les leaders transformationnels peuvent travailler avec les acteurs du système pour formuler une vision

et la communiquer au reste de la communauté. Ils donnent aux autres le moyen de participer aux prises de décisions, de les aider à acquérir les connaissances et les qualifications nécessaires. Cependant, la demande pour ce leadership n'est pas facilement satisfaite et cela reste un défi pour ceux qui sont optimistes, comme le reste l'auteur, sur l'application de la gestion autonome.

Dans les pays occidentaux, les « mégatendances » à la décentralisation et la GAE sont en application depuis ces vingt dernières années. L'élan a été donné par des politiciens et des économistes afin de former une main-d'œuvre plus instruite en vue d'accroître la productivité nationale et de consolider l'économie. Les ressources sont allouées aux écoles ayant une gestion autonome en fonction des effectifs et des besoins, et les chefs d'établissement et les conseils/commissions de l'école sont tenus responsables de leur répartition. La qualité de la gestion financière au niveau de l'école détermine l'efficacité des multiples aspects du cadre d'apprentissage tels que le savoir (programme scolaire), le matériel, la technologie, les ressources humaines et le temps. Le rôle de leadership du principal est un rôle exigeant, qui influence de nombreux aspects des performances de l'établissement. Le leadership transformationnel – un style qui n'est pas encore couramment suivi –, tant au niveau du système éducatif que de l'école, semble susciter la prise de pouvoir, la confiance, la synergie, la responsabilité et le sens du service nécessaires au succès de la gestion scolaire. Néanmoins, la réalisation de l'équité demeure la valeur primordiale pour toutes les applications de la GAE et c'est une condition préalable pour amener les gouvernements à revendiquer l'amélioration des performances scolaires.

V. L'option GAE

Introduction

Le propos de cet ouvrage qui fait partie de la collection *Principes de la planification de l'éducation* a été d'étudier les origines et les caractéristiques du mouvement de décentralisation de la gestion scolaire ou Gestion autonome des écoles (GAE), qui s'est progressivement étendu dans les années 1990. Nous avons observé que la réforme de la GAE a fait de nombreux adeptes au sein des instances gouvernementales et non gouvernementales qui revendiquent une autonomie de gestion accrue pour les écoles afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'enseignement scolaire. Cette réforme est devenue très controversée, notamment dans les cercles de chercheurs sur l'efficience et l'amélioration de l'éducation. Ces chercheurs ont souligné l'importance d'un bon leadership, de la délégation financière mais aussi celle de la participation collective et parentale pour l'amélioration des performances du système éducatif.

Le présent ouvrage expose en détail les points de vue de diverses instances sur la réforme, avec une évaluation de ses impératifs éducatifs. Après avoir défini la GAE et distingué différents modes de décentralisation, nous avons examiné les principales caractéristiques de la réforme, ainsi que les aspects de la gestion scolaire qui sont relativement centralisés et/ou décentralisés. Nous avons exposé des études de cas réalisées dans des pays anglophones pour apporter des réponses et des témoignages sur le mouvement. Cette analyse a montré que l'une des applications les plus radicales de la GAE dans l'ensemble du système éducatif a été menée dans l'État de Victoria, en Australie, comme cela a été longuement expliqué dans le chapitre 3. Nous avons passé en revue les questions d'équité, de leadership, de la délégation financière et de l'affectation des ressources. L'objet de ce chapitre est de résumer les sujets qui ont été abordés dans cet ouvrage, les leçons à tirer de ces expériences et les mesures que les ministères de l'Éducation doivent envisager de prendre pour appliquer la GAE. Ce

chapitre a aussi pour but d'aider les planificateurs et les décideurs à prendre conscience des divers aspects de la réforme et de ses modalités d'application.

La réforme revisitée

Le livre commence par énumérer plusieurs grandes tendances qui sont en train de forger la société contemporaine. Caldwell et Spinks (1992, pp. 7-8) ont analysé ces tendances et ont proposé une thèse pour la transformation de l'enseignement scolaire en se fondant sur les principes suivants :

- un rôle puissant mais très ciblé pour les autorités centrales ;
- un système éducatif qui répond aux besoins nationaux dans le cadre d'une économie mondiale ;
- des écoles publiques qui acquièrent une large autonomie de gestion dans un cadre défini par le pouvoir central et des différences qui s'estompent entre les écoles publiques et privées ;
- le souci de dispenser un enseignement de qualité pour chaque individu ;
- une dispersion de la fonction éducative, avec les télécommunications et l'informatique ;
- une expansion des bases de l'enseignement qui englobe la résolution des problèmes, la créativité et une capacité d'apprentissage et de recyclage permanents ;
- le rôle des parents et de la communauté dans l'éducation sera affirmé ou réaffirmé ;
- le souci du service dans l'esprit de ceux qui ont le devoir ou la possibilité de soutenir le travail des écoles.

L'initiative de GAE est l'une des expériences les plus poussées et exhaustives qui tente d'intégrer les éléments distinctifs de ces prémices qui ressortent, par exemple, à travers de multiples aspects des orientations et des stratégies contenues dans les lois de 1988 et 1992 sur la réforme de l'éducation au Royaume-Uni, la réforme des Écoles du futur dans le Victoria, celles de Hong Kong, de la Nouvelle-Zélande et d'autres pays.

La politique de GAE part du principe qu'en déléguant davantage de responsabilités et d'autorité aux établissements scolaires et en leur octroyant une part du budget bien supérieure pour financer la réalisation de leurs objectifs dans le cadre de directives plus explicites, et en ajoutant à cela une stratégie de gestion des performances bien structurée, l'efficacité et l'efficacé de l'enseignement public n'en seront que favorisées et facilitées. Cela revient à dire tout simplement que « les activités de gestion scolaire sont déterminées en fonction des caractéristiques et des besoins de chaque établissement et, par conséquent, ses membres (conseil d'administration, inspecteurs, chefs d'établissement, enseignants, parents, élèves, etc.) sont beaucoup plus autonomes et responsables de l'usage qu'ils font de leurs ressources pour résoudre les problèmes et mener à bien des activités scolaires propices au développement à long terme de l'école » (Cheng, 1996, p. 44).

Nous avons montré dans cet ouvrage que plusieurs pays à travers le monde avaient demandé à leurs écoles de « s'autogérer ». Ce changement de politique éducative et d'administration reflète un repositionnement du pouvoir des autorités supérieures (le centre) vers les autorités locales (l'école) en ce qui concerne le programme scolaire, le budget et l'affectation des ressources, les personnels, les élèves et, dans certains cas, l'évaluation. L'un des thèmes récurrents de la réforme de GAE est sa capacité manifeste à apporter un ensemble d'améliorations qualitatives de l'éducation. Townsend (1997, p. 215) indique que la décentralisation devrait procurer :

- une plus grande efficacité des décisions en matière de politique éducative aux niveaux de l'école et du système scolaire ;
- une amélioration de la gestion de l'école et du pouvoir de décision des écoles ;
- l'assurance d'une utilisation plus efficace des ressources ;
- une meilleure qualité de l'enseignement ;
- la conception de programmes d'études plus adaptés à la demande du marché de l'emploi et de la société de demain ;
- l'obtention de meilleurs résultats pour les élèves (peut-être le point central par rapport à tous ceux qui viennent d'être cités).

Il convient d'admettre que, pour beaucoup de ministères de l'Éducation, le problème majeur de l'extension de la GAE est de trouver un équilibre entre la diversité, la flexibilité et le contrôle local accru et leurs responsabilités afin d'assurer que : (a) l'enseignement est dispensé dans de bonnes conditions à travers tout le pays et que (b) la qualité de cet enseignement est uniforme (équitable), quels que soient les clivages géographiques, socio-économiques et ethniques de la société. Autrement dit, la question essentielle pour de nombreux ministères est de savoir comment assurer un niveau de performance scolaire « bon » et « égal » sans avoir à exercer un contrôle centralisé trop rigoureux.

Un ministère de l'Éducation qui opte pour la GAE doit commencer par structurer l'ensemble du système éducatif et mettre en place un cadre national à l'intérieur duquel il va établir sa politique budgétaire et éducative. Le travail du ministère consiste à définir quels sont les rôles et les fonctions qui doivent être maintenus au niveau central et quels sont ceux qui doivent être décentralisés vers les établissements scolaires, sachant que ces décisions de fond conditionneront la part du budget qui sera retenue par l'administration centrale et celle qui sera dévolue à l'école. Parallèlement à cela, le ministère de l'Éducation doit concevoir un modèle de financement global, mais encore limité et largement fondé sur les effectifs de chaque école, pour répartir la majeure partie du budget de l'éducation de manière équitable entre les écoles. Le minimum imparti aux écoles est : l'instruction, le soutien scolaire et les fonctions administratives. Ces fonctions comprennent environ 75 % du budget moyen de l'éducation. Dans certains cas, jusqu'à 95 % du budget de l'éducation peuvent revenir aux écoles. Cette disposition doit s'accompagner d'une informatisation du système financier, sinon les écoles devront consacrer une partie de leurs nouveaux crédits à l'emploi de personnel administratif pour « gérer leurs comptes ». L'une des fonctions importantes du ministère est de concevoir et d'administrer un système de responsabilité, et cette fonction devrait être financée de manière appropriée.

Leçons à retenir

Comme cela a été indiqué dans cet ouvrage, certains systèmes éducatifs et leurs établissements ont utilisé la réforme comme un moyen de réviser et d'améliorer les conditions d'éducation de leurs enfants et des collectivités locales. Plusieurs auteurs ont consigné les enseignements tirés de cette réforme (Caldwell et Spinks, 1992 ; Caldwell, 1997, 1998 ; Odden et Busch, 1998 ; Gurr, 1999 ; Townsend, 1997 ; David, 1989). Ces auteurs affirment que l'application de la GAE peut s'opérer en l'espace de quelques années seulement. Odden et Busch (1998) font remarquer qu'une « administration décentralisée n'améliorera pas automatiquement les écoles. La décentralisation de la gestion va bien au-delà de la simple création d'un conseil de l'école investi d'un certain pouvoir de décision ou de l'autorité donnée à chaque établissement pour gérer la totalité de son budget » (p. 25). Pour que la GAE fonctionne correctement, ajoutent-ils, elle doit assurer une série de conditions d'organisation au niveau de l'école. Les écoles doivent ensuite utiliser ces conditions pour réfléchir à l'amélioration des dimensions qui affectent le plus directement les résultats des élèves – programme scolaire et instruction. De plus, la GAE doit être associée à la responsabilité des résultats au niveau de l'école. Enfin, la GAE doit garantir aux écoles le contrôle de leur budget.

L'évaluation de la réforme a révélé d'autres enseignements comme l'ont noté différents chercheurs. Premièrement, les services éducatifs prennent des décisions différentes en ce qui concerne les éléments relatifs à la gestion du personnel, l'emploi du temps et les programmes d'études quand ils ont le contrôle réel de leur budget et qu'ils ne sont pas soumis à des restrictions. Deuxièmement, les enseignants et les chefs d'établissement se disent plus satisfaits de leur travail et du professionnalisme dès lors que le supplément de temps et d'énergie que requièrent la planification et la prise de décisions leur procure un réel pouvoir. À l'inverse, l'autorité marginale associée aux exigences des conseils, des plans et des rapports, génère une frustration. Troisièmement, la mise en œuvre de la GAE entraîne toute une série de mesures et prend cinq à dix ans. Il est trop tôt pour émettre un jugement définitif sur l'application de la réforme à travers le monde.

Des aspects importants sur l'équité et le leadership demandent une réflexion plus approfondie. Avant de tirer une conclusion légitime sur l'équité d'un système décentralisé, il faudra parachever la recherche sur l'efficience, y compris les études longitudinales.

Modalités d'application

Au vu de ce qui précède, on pourrait conclure qu'il y a plusieurs phases dans l'application d'un modèle de GAE. Tout d'abord, l'enseignement scolaire doit déterminer ses objectifs et expliquer ses choix, puis indiquer le processus pour les réaliser ; enfin examiner attentivement si les objectifs ont été bien atteints et à quel moment ils l'ont été. Ces phases sont clairement liées aux aspects propres à la définition des buts et des objectifs, l'élaboration des politiques, la planification des programmes scolaires, la répartition des moyens, la mise en œuvre, l'évaluation et la révision. Les études de cas, en particulier la présentation détaillée des EF victoriennes au chapitre 3, montrent que les principes de base de la GAE sont le contrôle local et le partage décisionnaire. Ces deux principes doivent s'appliquer au moins à cinq opérations : les objectifs, le budget, le personnel, les méthodes d'enseignement et les structures organisationnelles. Voici un compte rendu détaillé des modalités d'application que pourrait adopter un ministère de l'Éducation lorsqu'il décide d'appliquer la GAE.

La première mesure consiste à avoir une idée du rendement souhaité, surtout en termes d'amélioration de la qualité de l'éducation et des acquis, et à envisager la restructuration du système scolaire. Cela apparaît clairement dans l'étude de cas victorienne qui témoigne d'une réforme très réussie. Des repères pour les résultats des élèves ont été établis dans ce système, en liaison avec l'instauration d'examens standardisés aux différents niveaux du cycle scolaire. L'administration a aussi été réformée, tant au niveau du ministère que des autorités locales, avec une réduction des responsabilités des districts, bien qu'il y ait eu une augmentation du nombre de bureaux régionaux ou de districts. Il est important d'utiliser des objectifs « nationaux » ou « centraux », des normes et des repères pour axer les opérations de réforme de la GAE sur les « hauts niveaux d'apprentissage des élèves

et de canaliser l'énergie des personnels enseignants en direction des réformes des programmes et de l'instruction nécessaire pour produire ce niveau d'apprentissage » (Odden et Busch, 1998). Il est aussi capital d'avoir un cadre centralisé de politiques et d'orientations, ainsi que des politiques pouvant servir de catalyseurs pour promouvoir et étayer la restructuration.

La mise en œuvre de la réforme nécessite l'acceptation de la clientèle et des acteurs du système éducatif. Aussi est-il important de former une coalition des entreprises, de la communauté, des responsables de l'éducation et des dirigeants politiques, en particulier, en établissant de solides alliances avec les syndicats d'enseignants (le cas de l'Angleterre et du pays de Galles et celui de Los Angeles offrent des exemples d'interactions et du soutien fort que les syndicats d'enseignants ont apporté à la GAE). Ces alliances et ces interactions seront importantes pour gagner l'appui de l'opinion publique et de la classe politique en faveur de la réforme.

Le ministère de l'Éducation et les écoles devraient travailler ensemble pour démontrer et promouvoir le partage décisionnaire. Il devrait y avoir une communication claire des objectifs et des buts majeurs au niveau de l'école. Cela nécessite une flexibilité de la part du ministère de l'Éducation et lui impose de stimuler l'expérimentation et la prise de risques et de décentraliser le pouvoir de décision. Dans le même temps, tous les enseignants et les autres professionnels de la communauté scolaire devraient être impliqués dans les prises de décisions grâce, par exemple, à la création d'un réseau de forums et de groupes de travail d'enseignants sur la prise de décisions. Cela exige une réforme des fonctions et du rôle conférés aux autorités éducatives aux niveaux central, du district ou local. Dans le cas présent, les rôles doivent évoluer de l'application à l'assistance.

Le ministère de l'Éducation doit restructurer l'administration de l'école ainsi que le rôle des enseignants. Cela signifie que de nouveaux rôles doivent être inventés au niveau des écoles et de l'administration centrale, et qu'ils devraient être assortis d'une délégation de l'autorité aux écoles pour définir de nouvelles fonctions et responsabilités pour leurs personnels, pour choisir leurs personnels et créer un nouveau

cadre d'apprentissage. Pour ce qui est des chefs d'établissement, ils devraient être incités à faire participer les enseignants et la communauté aux prises de décisions dans leur école. En choisissant elles-mêmes leur personnel, les écoles seront aptes à constituer un noyau soudé de personnels dédiés à leur mission, leurs perspectives et leur culture. À l'autre extrémité, le ministère de l'Éducation doit trouver les moyens de récompenser les personnels qui contribuent à réaliser les objectifs scolaires et il doit chercher à choisir les chefs d'établissement qui peuvent faciliter et gérer les réformes.

Le ministère de l'Éducation doit chercher à obtenir l'efficacité et l'efficience dans le processus d'application et de viabilité de la réforme. Pour ce faire, il est important d'offrir des possibilités de progression à chacun des enseignants et administrateurs. Le développement professionnel doit non seulement comprendre les domaines de l'instruction, mais aussi l'élaboration des programmes d'études et les qualifications en matière de gestion. Cela exige aussi d'accorder plus de temps aux personnels pour qu'ils assument leurs nouveaux rôles et leurs nouvelles responsabilités.

Le transfert du pouvoir et la décentralisation exigent des contrôles et des ajustements permanents pour assurer la qualité et l'équité des enseignements dispensés. Cela signifie que le système, tant aux niveaux interne que global, doit être tenu pour responsable au moyen d'un cadre des responsabilités bien structuré.

Il est également important de donner des chances à tous les élèves et de contribuer à travers les réformes à la planification et aux méthodes d'enseignement. C'est pourquoi le développement professionnel doit s'attacher à accroître les compétences pour faire progresser et transformer la culture des écoles afin de s'engager à produire des degrés d'apprentissage plus élevés pour tous les élèves.

On a constaté parmi les exemples les plus réussis, notamment celui des Écoles du futur dans le Victoria, que la réforme était appliquée progressivement en utilisant des écoles pilotes pour la première année, puis en l'étendant au reste du système par étapes successives. Il est donc essentiel de faire appel à ces écoles pilotes avant d'étendre la réforme à l'ensemble du système.

L'étude de cas victorienne ainsi que les autres exemples montrent que le ministère de l'Éducation a affecté des crédits spéciaux pour aider à mettre en œuvre la réforme au niveau de l'école et du gouvernement central. Les crédits affectés aux écoles revêtent plusieurs formes. De grosses sommes et des crédits de trésorerie ont été octroyés pour aider les écoles à appliquer la réforme. Les chefs d'établissement et les enseignants se voient accorder du temps pour leur développement professionnel et pour suivre une formation spécifique. Des matériels et des kits d'information ont été distribués aux écoles et à leurs communautés. D'autres formes d'aide ont aussi été octroyées. Toutes ont assuré le succès de la mise en œuvre et ont donné à la réforme tout l'appui politique et public dont elle avait besoin. Le ministère de l'Éducation doit être prêt à déléguer une partie de ses moyens aux écoles dès le premier jour.

Une fois encore, cette étude de cas a montré l'importance de la technologie de l'information et des autres formes de technologie dans la mise en œuvre de la réforme. Aussi est-il capital pour le ministère de l'Éducation de réfléchir à l'utilisation de la technologie et à la forme de technologie que le pays pourrait facilement adopter pour faciliter l'application de la GAE.

Toutes les études de cas montrent clairement que les opérations de GAE ont permis de confier le budget à l'école et de lui donner plus de flexibilité dans l'utilisation de ses ressources. Le contrôle du budget est l'élément central des efforts d'application de la GAE et de décentralisation du pouvoir. Sans la capacité de répartir les moyens à bon escient, les autres dimensions de la GAE manquent de force. Le transfert des compétences en matière budgétaire pourrait être assimilé à une affectation de crédits à l'école dans une enveloppe globale plutôt que pour des catégories de dépenses prédéterminées (par exemple, un certain montant pour les salaires, un certain montant pour le matériel, etc.). Cela permet aux écoles plutôt qu'à l'administration centrale de déterminer le montant des crédits qui seront utilisés. C'est pourquoi il s'agit de leur donner le contrôle du budget et le pouvoir de réaffecter les crédits disponibles dans des domaines plus productifs, si elles l'entendent ainsi. Le modèle de financement ciblé est le moyen d'assurer la répartition équitable des crédits.

La discrétion budgétaire va de pair avec le contrôle de la définition des rôles et le recrutement et le développement du personnel. En principe, les nominations des personnels enseignants sont décidées au niveau central. Dans le respect de cette contrainte et conformément à la réglementation nationale, les membres de la communauté scolaire devraient se voir accorder le pouvoir d'exercer un contrôle sur les personnes qui postulent à ces emplois. Autrement dit, la sélection du personnel local signifie que les candidats aux postes d'enseignants ont un entretien avec les responsables de l'école, qui donnent leur avis à l'administration centrale. La flexibilité du personnel appliquée dans le Victoria signifie que les écoles restent libres de sélectionner leur personnel ; elles ont aussi l'option d'utiliser à d'autres fins les crédits budgétisés pour les enseignants. Elles peuvent, par exemple, prendre l'argent affecté en principe à un professeur et s'en servir pour acheter des livres et du matériel ou engager deux ou trois para-professionnels. Dans le modèle le plus poussé de GAE, l'autorité – partielle ou entière – qui décide du choix du principal appartient aux membres de la communauté scolaire locale. Le ministère de l'Éducation devrait envisager une forme de contrôle du recrutement du personnel par les écoles.

La GAE, dans sa forme extrême, signifie que l'école contrôle les programmes d'études. En l'occurrence, cela revient à dire que le personnel de chaque établissement décide des matériels pédagogiques à utiliser et des méthodes spécifiques d'enseignement et d'apprentissage à employer. Cela veut dire aussi que le principal et les enseignants au niveau local déterminent leurs besoins en matière de développement professionnel et s'engagent avec qui ils veulent pour y répondre. Dans le même temps, les structures dans lesquelles évolue le processus éducatif représentent un dernier domaine de contrôle pour les professeurs, les administrateurs et la collectivité locale au titre de la GAE. Ces groupes sont alors libres de modifier la structure fondamentale de l'enseignement scolaire, de trouver des alternatives au modèle du professeur individuel travaillant avec des groupes d'élèves dans un temps prédéterminé. Dans l'État de Victoria et, dans certains cas, aux États-Unis, les écoles primaires créent des programmes d'études qui changent considérablement les pratiques de regroupement des enfants par âge et par capacité d'instruction. Dans le secondaire,

un certain nombre d'écoles autonomes expérimentent des programmes facultatifs, un tronc commun et un enseignement fondé sur les résultats. Ces deux aspects sont considérés comme optionnels pour le ministère de l'Éducation. Dans certains systèmes éducatifs, il peut paraître inopportun d'accorder aux écoles le contrôle des programmes et/ou de la structure mise en place pour dispenser ces enseignements.

Bibliographie

- Beare, H. 1991. « The restructuring of schools and school systems: a comparative perspective ». Dans : Harman, G. ; Beare, H. ; Berkeley, G.F. (éd.). *Restructuring school management: administrative reorganisation of public school governance in Australia*. Canberra : The Australian College of Education.
- Blackburn, J. 1985. *Ministerial Review of Post-Compulsory Schooling*. Melbourne : Victorian Ministry of Education.
- Bolam, R. ; van Wieringen, F. 1993. *Educational management across Europe*. De Lier : Academisch Boeken Centrum.
- Bowe, R. ; Ball, S.J. ; Gold, A. 1992. *The educational reform act, 1988: from policy to practices*. Londres : Routledge.
- Brown, D.J. 1990. *Decentralization and school-based management*. Londres : The Falmer Press.
- Brown, D.J. 1991. *Decentralization: the administrator's guidebook to school district change*. Newbury Park, Ca. : Corwing Press, Inc.
- Brown, D.J. 1998. *Schools with hearts: voluntarism and public education*. Boulder, Colorado : Westview Press.
- Bullock, A. ; Thomas, H. 1997. *Schools at the centre ? : a study of decentralisation*. Londres : Routledge.
- Burns, J. 1978. *Leadership*. New York : Harper and Row.
- Caldwell, B.J. 1993a. *Decentralizing the management of Australia's schools*. Canberra : National Industry Education Forum.

- Caldwell, B.J. 1993b. « The changing role of the school principal: a review of developments in Australia and New Zealand ». Dans : Dimmock, C. (éd.) *School-based management and school effectiveness*. Londres : Routledge.
- Caldwell, B.J. 1995. « Resourcing the transformation of school education ». Dans : *The Practising Administrator*. Melbourne : Conseil australien d'Administration de l'éducation.
- Caldwell, B.J. 1997. *Local management of schools and improved outcomes for students*. Communication présentée à un colloque sur « Les avancées internationales de l'efficacité et de l'amélioration scolaires », parrainé par le Congrès international sur l'efficacité scolaire, réalisé lors de la Conférence générale annuelle de l'American Educational Research Association, Chicago, 24-29 mars.
- Caldwell, B.J. 1998a. *Administrative and regulatory mechanisms affecting school autonomy in Australia*. Canberra : Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.
- Caldwell, B.J. 1998b. *Self-managing schools and improved learning outcomes*. Canberra : Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.
- Caldwell, B.J. ; Hill, P. 1999. « Case study 1: Australia ». Dans : Ross, K.N. ; Levačić, R. (éd.). *Needs-based resource allocation in education via formula-funding of schools*. Paris : UNESCO/ Institut international de planification de l'éducation.
- Caldwell, B.J. ; Spinks, J. 1988. *The self-managing school*. Londres : The Falmer Press.
- Caldwell, B.J. ; Spinks, J. 1992. *Leading the self-managing school*. Londres : The Falmer Press.
- Campbell-Evans, G. 1993. « A values perspective on school-based management ». Dans : Dimmock, C. (éd.) *School-based management and school effectiveness*. Londres : Routledge.

- Candoli, I.C. 1995. *Site-based management in education: how to make it work in your school*. Lancaster : Technomic Publishing Co.
- Chapman, J. 1988. « A new conception of the principalship: decentralisation, devolution and the administration of schools ». Dans : Hattie, J. ; Kefford, R. ; Porter, P. (éd.). *Skills, technology and management in education*. East Geelong : Australian College of Education.
- Chapman, J. 1993. « Leadership, school-based decision making and school effectiveness ». Dans : Dimmock, C. (éd.). *School-based management and school effectiveness*. Londres : Routledge.
- Chapman, J. ; Aspin, D. 1997. « Autonomy and mutuality: quality education and self-managing schools ». Dans : Townsend, T. (éd.). *Restructuring and quality: issues for tomorrow's schools*. Collection « Educational Management ». Londres : Routledge.
- Cheng, Y.C. 1996. *School effectiveness and school-based management: a mechanism for development*. Londres : The Falmer Press.
- Chubb, J. ; Moe, T. 1990. *Politics, markets and America's schools*. Washington, D.C. : Brookings Institution.
- Clune, W. H. ; White, P. 1988. *School-based management: institutional variation, implementation, and issues for further research*. Rutgers University, New Brunswick : Centre d'études politiques en matière d'éducation.
- Clune, W.H. ; Witte, J.F. (éd.). 1990. *Choice and control in American education, Vol. II: The practice of choice, decentralization and school restructuring*. Londres : The Falmer Press.
- Cooperative Research Project. 1994. *Base-line survey, Rapport du Cooperative Research Project « Leading Victoria's Schools of the Future »*, Directorate of School Education, Victorian Association of State Secondary Principals, Victorian Primary

- Principals Association, Université de Melbourne (Fay Thomas, Chair) [mis à disposition par le Department of Education].
- Cooperative Research Project. 1995a. *One year later*, Rapport du Cooperative Research Project « Leading Victoria's Schools of the Future », Directorate of School Education, Victorian Association of State Secondary Principals, Victorian Primary Principals Association, The University of Melbourne (Fay Thomas, Chair) [mis à disposition par le Department of Education].
- Cooperative Research Project. 1995b. *Taking stock*, Rapport du Cooperative Research Project « Leading Victoria's Schools of the Future », Directorate of School Education, Victorian Association of State Secondary Principals, Victorian Primary Principals Association, The University of Melbourne (Fay Thomas, Chair) [mis à disposition par le Department of Education].
- Cooperative Research Project. 1996. *Three year report card*, Rapport du Cooperative Research Project « Leading Victoria's Schools of the Future », Directorate of School Education, Victorian Association of State Secondary Principals, Victorian Primary Principals Association, The University of Melbourne (Fay Thomas, Chair) [mis à disposition par le Department of Education].
- Cooperative Research Project. 1997. *Still more work to be done but... no turning back*, Rapport du Cooperative Research Project « Leading Victoria's Schools of the Future », Department of School Education, Victorian Association of State Secondary Principals, Victorian Primary Principals Association, The University of Melbourne (Fay Thomas, Chair) [mis à disposition par le Department of Education].
- Cooperative Research Project. 1998. *Assessing the outcomes*, Rapport du Cooperative Research Project « Leading Victoria's Schools of the Future », Department of Education, Victorian Association of State Secondary Principals, Victorian Primary Principals Association, Université de Melbourne (Fay Thomas, Chair) [mis à disposition par le Department of Education].

Bibliographie

- Coopers and Lybrand. 1988. *Local management of schools : a report to the Department of Education and Science*. Londres : HMSO.
- Creed, P. 1991. « Betwixt and between changes: a Victorian game ». Dans : Harman, G. ; Beare, H. ; Berkeley, G.F. (éd.) *Restructuring school management: administrative reorganisation of public school governance in Australia*. Canberra : The Australian College of Education.
- David, J. 1989. « Synthesis of research on school-based management ». *Educational Leadership*, 46, 8, 45-43.
- David, J. 1990. « Restructuring in progress: lessons from pioneering districts ». Dans : Elmore R. (éd.) *Restructuring schools: the next generation of educational reform*. San Francisco : Jossey Bass.
- Davies, B. ; Anderson, L. 1992. *Opting for self-management: the early experience of grant-maintained schools*. Londres : Routledge.
- Davies, B. ; Braund, C. 1989. *Local management of schools : an introduction for teachers, governors and parents*. Plymouth, Royaume-Uni : Northcote House Publishers Ltd.
- Demaine, J. 1993. « The New Right and the self-managing school ». Dans : Smyth, J. (éd.). *A socially critical view of the self-managing school*. Londres : The Falmer Press.
- Department of Education. 1991. *School management initiative (SMI)*. Hong Kong : Hong Kong Department of Education.
- Department of Education. 1997. *Rapport annuel 1996-97*. Melbourne : Department of Education.
- Dimmock, C. (éd.). 1993a. *School-based management and school effectiveness*, Londres : Routledge.

- Dimmock, C. 1993b. « School-based management and linkage with the curriculum ». Dans : Dimmock, C. (éd.) *School-based decision-making and management*. Londres : Routledge.
- Directorate of School Education. 1993. *Schools of the future preliminary paper*. Melbourne : Directorate of School Education.
- Directorate of School Education. 1994a. *Schools of the future: Working Document*. Melbourne : Directorate of School Education.
- Directorate of School Education. 1994b. *Role and accountabilities for school principals in Victorian government schools*. Melbourne : Directorate of School Education.
- Directorate of School Education. 1995a. *CASES*. Melbourne : Directorate of School Education.
- Directorate of School Education. 1995b. *CMIS*. Melbourne : Directorate of School Education.
- Directorate of School Education. 1995c. *EMIS 3.0*. Melbourne : Directorate of School Education.
- Duignan, P.A. 1990. « School-based decision-making and management: retrospect and prospect ». Dans : Chapman, J.D. (éd.). *School-based decision-making and management*. Basingstoke : The Falmer Press.
- Education Committee. 1994. *The school global budget in Victoria: matching resources to student learning needs*. Rapport de la Commission d'éducation (Brian Caldwell, Président), Directorate of School Education.
- Education Committee. 1995. *The school global budget in Victoria: matching resources to student learning needs*. Rapport provisoire de la Commission d'éducation (Brian Caldwell, Président), Directorate of School Education.

Bibliographie

- Elmore, R. 1990. Conclusion : « Towards a transformation of public schooling ». Dans : Elmore R. (éd.) *Restructuring schools: the next generation of educational reform*. San Francisco : Jossey Bass.
- Fergusson, V. 1998. *Supervision for the self-managing school: the New Zealand experience*. Programme de recherche et d'études de l'IPE : Tendances en matière de supervision des écoles. Paris : UNESCO/IPE.
- Fidler, B. ; Bowles, G. (éd.). 1989. *Effective local management of schools*. Essex, Royaume-Uni : Longman.
- Fidler, B. ; Russell, S. ; Simkins, T. 1997. *Choices for self-managing schools: autonomy and accountability*. Londres : Paul Chapman Publishing Ltd.
- Fiske, E. 1996. « Decentralization of education: politics and consensus ». Dans : *Directions in Development*. Washington, D.C. : Banque mondiale.
- Fitz, J. ; Halpin, D. ; Power, S. 1993. *Grant maintained schools: education in the market place*. Londres : Kogan Page.
- Gamage, D.T. 1996. *School-based management: theory, research and practice*. Colombo : Karunaratne and Sons Ltd.
- Garms, W.I. ; Guthrie, J.W. ; Pierce, L.C. 1978. *School finance: the economics and politics of public education*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall.
- Gurr, D. 1999. *From supervision to quality assurance: the case of the State of Victoria (Australia)*. Programme de recherche et d'études de l'IPE : Tendances en matière de supervision des écoles. Paris : UNESCO/IPE.
- Hala'sz, G. 1992. « The policy of school autonomy and the reform of educational administration: Hungarian changes in East-European

- perspectives ». Communication présentée au huitième Congrès mondial sur l'Éducation comparative, Prague, 8-14 juillet.
- Hallinger, P. ; Murphy, J. ; Hausman, C. 1992. « Restructuring schools: principals' perceptions of fundamental educational reform ». *Educational Administration Quarterly*, 28, 3, pp. 330-349.
- Hallinger, P., Murphy, J. ; Hausman, C. 1993. « Conceptualizing school restructuring : principals and teachers perceptions ». Dans : Dimmock, C. (éd.). *School-based management and school effectiveness*. Londres : Routledge.
- Hannaway, J. 1993. « Decentralization in two school districts: challenging the standard paradigm ». Dans : Hannaway, J. ; Carnoy, M. (éd.). *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise ?* San Francisco, Ca. : Jossey-Bass Publishers.
- Hannaway, J. 1996. « Personal Communication », avec Fiske, E. 1996 déjà cité.
- Hannaway, J. ; Carnoy, M. (éd.). 1993. *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise ?* San Francisco, Ca. : Jossey-Bass Publishers.
- Hanson, E.M. 1990. « School-based management and educational reform in the United States and Spain ». *Comparative Education Review*, 34, 4, pp. 523-537.
- Harman, G. ; Beare, H. ; Berkeley, G.F. 1991. *Restructuring school management: administrative reorganisation of public school governance in Australia*. Canberra : The Australian College of Education.
- Hartman, W.T. ; Boyd, W.L. 1998. *Resource allocation and productivity in education: theory and practice*. Londres : Greenwood Press.

Bibliographie

Hill, D. ; Smith, B. ; Spinks, J. 1990. *Local management of schools*. Londres : Paul Chapman Publishing.

Hirsch, D. 1994. *School: a matter of choice*. Paris : OCDE.

Hughes, P. 1991. « Restructuring in Australia: a personal view ». Dans : Harman, G. ; Beare, H. ; Berkeley, G.F. (éd.). *Restructuring school management: administrative reorganisation of public school governance in Australia*. Canberra : The Australian College of Education.

Jones, A. 1987. *Leadership for tomorrow's schools*. Oxford : Basil Blackwell Ltd.

Jordan, K.F. ; Lyons, T.S. 1992. *Financing public education in an era of change*. Bloomington, Indiana : Phi Delta Kappa Educational Foundation.

Kirst, W.M. 1988. « Recent state education reform in the United States: looking backward and forward ». *Educational Administration Quarterly*, 24, 3.

Knight, B. 1993. « Delegated financial management and school effectiveness ». Dans : Dimmock, C. (éd.). *School-based management and school effectiveness*. Londres : Routledge.

Lang, D. 1988. *Tomorrow's schools: the reform of educational administration in New Zealand*. Wellington : Government Printers.

Levačić, R. 1989. « Managing a delegated budget: three schools experiences ». Dans : Levačić, R. (éd.) *Financial management in education*. Milton Keynes : Open University Press.

Levačić, R. 1995. *Local management of schools: analysis and practice*. Buckingham : Open University Press.

Levačić, R. ; Marren, E. 1991. *Implementing local management of schools: first-year spending decisions*. Essai présenté à la

- Conférence annuelle de la British Educational Management and Administration Society, septembre.
- Levin, B. ; Young, J. 1994. *Understanding Canadian schools: an introduction to educational administration*. Montréal : Harcourt Brace.
- MacGregor, J. 1990. « A message from the Secretary of State for Education and Science ». *The education management exhibition newsletter 2*. The Court House, The Square, Wiveliscombe, Somerset.
- MacPherson, R.J.S. 1988. « Why politicians intervened in the administration of New Zealand education ». *Unicorn*, 15 (1), pp. 38-43.
- Malen, B. ; Ogawa, R.T. ; Kranz, J. 1990. « What do we know about school-based management ? A case study of the literature – a call for research ». Dans : Clune, W.H. ; Witte, J.F. (éd.). *Choice and control in American education, Vol. 2: The practice of choice, decentralization and school restructuring*. Londres : Falmer Press.
- Marginson, S. 1993. *Education and public policy in Australia*. New York : University of Cambridge.
- Michaels, K. 1988. « Caution : second-wave reform taking place ». *Educational Leadership*, 45 (5), pp. 2-5.
- Minister of Education. 1995. *New Zealand schools 1994: a report on the compulsory schools sector in New Zealand*. Wellington : Minister of Education.
- Ministry of Education and Culture. 1993a. *The steering committee report for the school-based management*. Jérusalem : Ministry of Education and Culture.

Bibliographie

- Mulholland, L. ; Amsler, A. 1993. *The search for choice in public education: the emergence of charter schools*. San Francisco : Far West Laboratory for Educational Research.
- Mulholland, L. ; Bierlain. 1993. *Charter schools – a glance at the issues*. Tempe : Arizona State University, Morrison Institute for Public Policy.
- Murphy, J. 1991. *Restructuring schools: capturing and assessing the phenomenon*. New York : Teacher's College Press.
- Murphy, J. 1997. « Restructuring through school-based management : insights for improving tomorrow's schools ». Dans : Townsend, T. (éd.). *Restructuring and quality: issues for tomorrow's schools*. Londres : Routledge.
- Naisbitt, J. 1982. *Megatrends*. Londres : Futura Press.
- Naisbitt, J. ; Aburdene, P. 1990. *Megatrends 2000*. New York : William Morrow.
- Odden, A. ; Busch, C. 1998. *Financing schools for high performance: strategies for improving the use of educational resources*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- O'Donoghue, T.A. ; Dimmock, C.A. 1998. *School restructuring: international perspectives*. Londres : Kogan Page.
- Office of Review. 1997a. *Quality assurance in Victorian schools: an accountability framework*. Melbourne : Department of Education.
- Office of Review. 1997b. *Developing a school charter*. Melbourne : Department of Education.
- Office of Review. 1997c. *Guidelines for school annual reports*. Melbourne : Department of Education.
- Office of Review. 1997d. *Guidelines for small school annual reports*. Melbourne : Department of Education.

- Office of Review. 1997e. *School review: guidelines for independent verification of school assessments*. Melbourne : Department of Education.
- Office of Review. 1998a. *Building high performance schools : an approach to school improvement*. Essai présenté au Seminar on School Review and Accountability, Hobart, avril.
- Office of Review. 1998b. *Monitoring staff opinion*. Melbourne : Department of Education.
- Ogawa, R.T. ; White, P.A. 1994. « School-based management: an overview ». Dans : Mohrman, S.A. ; Wohlstetter, P. ; Associates. *School-based management: organising for high performance*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Rae, K. 1997. « Ano te hutinga o te harakeke (the plucking still of the flaxbush) ». Dans : Townsend, T. (éd.). *Restructuring and quality: issues for tomorrow's schools*. Londres : Routledge.
- Rondinelli, D.A. 1981. « Government decentralisation in comparative perspective: theory and practice in developing countries ». *Revue internationale des sciences administratives*, 47, 2, pp. 133-145.
- Rondinelli, D.A. ; Cheema, G.S. 1983. *Decentralization and development: policy implementation in developing countries*. Beverly Hills, Californie : Sage Publications.
- Ross, K.N. ; Levačić, R. (éd.). 1999. *Needs-based resource allocation in education via formula-funding of schools*. Paris : UNESCO/ Institut international de planification de l'éducation.
- Rowan, B. 1990. « Applying conceptions of teaching to organisational reform ». Dans : Elmore R. (éd.). *Restructuring schools: the next generation of educational reform*, San Francisco : Jossey Bass.
- Sherratt, B. 1994. *Grant-maintained status: considering the options*. Essex : Longman.

Bibliographie

- Smilanich, R. 1990. *Devolution in Edmonton public schools: ten years on*. Texte ronéotypé : Edmonton School District.
- Smith, M. ; O'Day, J. 1990. « Systemic school reform ». Dans : Fuhram, S. ; Malen, B. (éd.) *The politics of curriculum and testing*. Bristol, P.A. : Falmer Press.
- Smyth, J. (éd.). 1993. *A socially critical view of the self-managing school*. Londres : The Falmer Press.
- Swanson, A.D. ; King, R.A. 1991. *School finance: its economics and politics*. New York : Longman.
- Taylor, T. 1977. *Committee of inquiry into the management and government of schools: a new partnership for our schools*. Londres : Her Majesty's Printing Office.
- Thomas, H. 1988. « Pupils as vouchers ». *The Times Educational Supplement*, 2 décembre, p. 23.
- Thomas, H. 1989. *Financial delegation and the local management of schools: preparing for practice*. Londres : Cassell Educational.
- Thomas, H. ; Martin. J. 1996. *Managing resources for school improvement: creating a cost-effectiveness school*. Londres : Routledge.
- Tickell, G. 1994. *Decentralisation of the management of Australia's schools*. Melbourne : NIEF.
- Townsend, T. 1994. *Effective schooling for the community*. Londres : Routledge.
- Townsend, T. 1996. « The self-managing school : miracle or myth ? ». *Leading and Managing* 2(3), 171-194.
- Townsend, T. 1997. « Schools of the future: a case study in systemic educational development ». Dans : Townsend, T. (éd.).

- Restructuring and quality: issues for tomorrow's schools.*
Londres : Routledge.
- Victorian Auditor-General's Office. 1995. *The changing profile of State education: school reorganisation.* Rapport spécial n° 36, octobre.
- Victorian Auditor-General's Office. 1997. *Schools of the future: valuing accountability.* Rapport spécial n° 52, décembre.
- Vollansky, A. ; Bar-Elli, D. 1996. « Moving toward equitable school-based management ». *Educational Leadership International.* décembre 1995/janvier 1996, pp. 60-62.
- Walford, G. 1993. « Self-managing schools, choice and equity ». Dans : Smyth, J. (éd.). *A socially critical view of the self-managing school.* Londres : The Falmer Press.
- Waslander, S. ; Thrupp, M. 1995. « Choice, competition and segregation : an empirical analysis of New Zealand secondary school markets, 1990-1993 ». *Journal of Education Policy*, 10, 1 :1-26.
- Williams, V. 1995. *Towards self-managing schools.* Londres : Cassell.
- Wirt, F.M. 1991. « Policy origins and policy games: site-based management in the United States and the United Kingdom ». Dans : Harman, G. ; Beare, H. ; Berkeley, G.F. (éd.). *Restructuring school management: administrative reorganisation of public school governance in Australia.* Canberra : The Australian College of Education.
- Witte, J.F. 1990. « Choice and control: an analytical overview ». Dans : Clune, W.H. ; Witte, J.F. (éd.). *Choice and control in American education, Vol. 2: The theory of choice and control in education.* Londres : The Falmer Press.

Bibliographie

- Wohlstetter, P. ; Anderson, L. 1994. « What can US charter schools learn from England's grant maintained schools ? ». *Phi Delta Kappan*, 75(6), pp. 486-491.
- Wohlstetter, P. ; McCurdy, K. 1991. « The link between school decentralisation and school politics ». *Urban Education*, Vol. XXV, n° 4, pp. 391-413.
- Wohlstetter, P. ; Smyer, R. 1994. « Models of high-performance schools ». Dans : Mohrman, S.A. ; Wohlstetter, P. ; Associates. *School-based management: organising for high performance*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Wylie, C. 1994. *Self-managing schools in New Zealand: the fifth year*. Wellington : New Zealand Council for Educational Research.
- Wylie, C. 1996. « Finessing site-based management with balancing acts ». *Educational Leadership International*. Décembre 1995/ janvier 1996, pp. 54-59.

Publications et documents de l'IPE

Plus de 1 200 ouvrages sur la planification de l'éducation ont été publiés par l'Institut international de planification de l'éducation. Ils figurent dans un catalogue détaillé qui comprend rapports de recherches, études de cas, documents de séminaires, matériels didactiques, cahiers de l'IPE et ouvrages de référence traitant des sujets suivants :

Économie de l'éducation, coûts et financement.

Main-d'œuvre et emploi.

Études démographiques.

Carte scolaire et microplanification.

Administration et gestion.

Élaboration et évaluation des programmes scolaires.

Technologies éducatives.

Enseignement primaire, secondaire et supérieur.

Formation professionnelle et enseignement technique.

Enseignement non formel et extrascolaire : enseignement des adultes et enseignement rural.

Groupes défavorisés.

Pour obtenir le catalogue, s'adresser à l'Unité des publications de l'IPE.

L'Institut international de planification de l'éducation

L'Institut international de planification de l'éducation (IIEP) est un centre international, créé par l'UNESCO en 1963, pour la formation et la recherche dans le domaine de la planification de l'éducation. Le financement de l'Institut est assuré par l'UNESCO et les contributions volontaires des États membres. Au cours des dernières années, l'Institut a reçu des contributions volontaires des États membres suivants : Allemagne, Danemark, Inde, Irlande, Islande, Norvège, Suède, Suisse et Venezuela.

L'Institut a pour but de contribuer au développement de l'éducation à travers le monde par l'accroissement aussi bien des connaissances que du nombre d'experts compétents en matière de planification de l'éducation. Pour atteindre ce but, l'Institut apporte sa collaboration aux organisations dans les États membres qui s'intéressent à cet aspect de la formation et de la recherche. Le Conseil d'administration de l'IIEP, qui donne son accord au programme et au budget de l'Institut, se compose d'un maximum de huit membres élus et de quatre membres désignés par l'Organisation des Nations Unies et par certains de ses institutions et instituts spécialisés.

Président :

Lennart Wohlgemuth (Suède), Directeur, Institut nordique d'Afrique, Uppsala, Suède.

Membres désignés :

David de Ferranti

Directeur, Département de développement humain (DDH), Banque mondiale, Washington D.C., États-Unis d'Amérique.

Carlos Fortin

Secrétaire-général adjoint, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Genève, Suisse.

Miriam J. Hirschfeld

Directeur, Division du développement des ressources humaines et du renforcement des capacités, Organisation mondiale de la santé (OMS), Genève, Suisse.

Jeggan C. Senghor

Directeur, Institut africain de développement économique et de planification économique des Nations Unies (IDEP), Dakar, Sénégal.

Membres élus :

Dato' Asiah bt. Abu Samah (Malaisie)

Conseiller d'entreprise, *Lang Education*, Kuala Lumpur, Malaisie.

Klaus Hufner (Allemagne)

Professeur, Université Libre de Berlin, Berlin, Allemagne.

Faïza Kefi (Tunisie)

Présidente, Union nationale de la Femme tunisienne, Tunis, Tunisie.

Tamas Kozma (Hongrie)

Directeur général, Institut hongrois pour la recherche en éducation, Budapest, Hongrie.

Teboho Moja (Afrique du Sud)

Conseiller spécial du Ministre de l'Éducation, Pretoria, Afrique du Sud.

Yolanda M. Rojas (Costa Rica)

Professeur, Université de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Michel Vernières (France)

Professeur, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, Paris, France.

Pour obtenir des renseignements sur l'Institut, s'adresser au :

Secrétariat du Directeur, Institut international de planification de l'éducation,
7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France.

e-mail : information@iiep.unesco.org

Site sur le Web : <http://www.unesco.org/iiep>