Présentation

L'autonomie de l'établissement est-elle un facteur d'efficacité pédagogique ?

Alain Warzée

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ries/1282>

DOI : 10.4000/ries.1282

ISSN : 2261-4265

Éditeur

France Education international

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2005

Pagination : 63-64

ISSN : 1254-4590

Référence électronique

Alain Warzée, « Présentation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* [En ligne], 40 | décembre 2005, mis en ligne le 17 novembre 2011, consulté le 05 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/ries/1282> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ries.1282>

L'autonomie de l'établissement est-elle un facteur d'efficacité pédagogique ?

Alain Warzée

La diversité des publics accueillis ainsi que l'hétérogénéité des élèves constituent, depuis plusieurs décennies, des enjeux majeurs pour l'école et se trouvent au cœur des problématiques pédagogiques et de vie scolaire de la plupart des systèmes éducatifs européens.

Le souci de l'efficacité pédagogique et la volonté d'adapter au mieux l'offre d'éducation à la diversité des élèves ont amené ces systèmes à favoriser l'autonomie des établissements scolaires. Celle-ci apparaît généralement comme l'espace de pilotage et de mise en œuvre de projets le plus à même de favoriser l'émergence de solutions réellement adaptées aux difficultés singulières des établissements. Grâce à la proximité des réponses et à l'inventivité qu'elle semble autoriser, l'autonomie est donc souvent présentée comme un recours, une solution semblant s'imposer d'elle-même face aux difficultés accrues de certains secteurs d'enseignement ou de certains établissements.

Alors, l'autonomie remède miracle aux difficultés et aux échecs de l'École ? Tout d'abord, il faut nous demander dans quelle mesure cette autonomie, souvent invoquée ou revendiquée, n'est pas circonscrite, encadrée, voire limitée par les réglementations nationales, par les normes communes d'organisation et de fonctionnement des systèmes éducatifs, par les pouvoirs des collectivités territoriales, etc.

D'autre part, au-delà des déclarations d'intention et des objectifs affichés, quels sont, pour les établissements, les finalités réelles de l'autonomie ? De quels moyens institutionnels ou managériaux, de quels outils disposent-ils pour construire leur autonomie ? Enfin, et surtout, à quelles conditions peut-on affirmer que l'autonomie des établissements constitue un facteur d'efficacité pédagogique et de réussite pour les élèves ?

Comment, et à quelles conditions le projet d'établissement par exemple, outil d'élaboration et de mise en œuvre notamment d'une politique pédagogique adaptée aux spécificités rencontrées, peut-il devenir un véritable instrument de pilotage de l'établissement, à la fois cadre et support de son autonomie ? Au cœur du projet d'établissement, le projet pédagogique : quelles conditions de validation, de suivi et de contrôle des projets pédagogiques, en particulier, doivent-elles être assurées ? Par quels acteurs et de quelle manière ?

On voit que bien des questions se posent, et que l'« évidence » de l'autonomie, ou du « plus d'autonomie » comme réponse automatique et efficace aux difficultés des établissements scolaires doit faire l'objet de réflexions attentives et de questionnements prudents.

Cinq experts étrangers et français présentent, sous forme d'études de cas, les réponses singulières que les systèmes éducatifs au sein desquels ils travaillent ont données à cette problématique.

Joao Barroso, professeur à l'université de Lisbonne (Portugal), propose à la fois une perspective politique et une analyse de l'autonomie de l'établissement scolaire au Portugal ; il pose ainsi un certain nombre de thématiques qui se retrouveront tout au long des débats et des questionnements de l'atelier : autonomie et responsabilité, autonomie de l'établissement et contrôle institutionnel, stratégie nationale et politique éducative « contextualisée », pensée systémique et contraintes ou spécificités locales, etc.

Muriel Robinson, proviseur du *Bishop Grosseteste College* (Angleterre), et Marie J. Myers, professeur à l'université de l'Ontario (Canada) présentent respectivement les situations contrastées du système éducatif anglais et de celui de l'Ontario, dont les politiques publiques différentes, voire opposées quant à l'autonomie de l'établissement, amènent cependant les écoles à un recentrage sur le local et à des politiques pédagogiques contextualisées, ou spécifiques, mais ayant en commun l'attention portée à la réussite des élèves.

Cecile Brennan-Sardou, inspectrice d'académie adjointe des Alpes-Maritimes analyse la situation en France, qui présente peut-être par rapport aux exemples proposés jusque là, l'originalité d'être à la fois réglementairement très définie, dans ses objectifs comme dans ses modalités pratiques, institutionnellement encouragée, mais aussi contrôlée, et finalement sans doute moins exploitée – et donc d'une efficacité pédagogique moindre – qu'elle ne pourrait l'être.

Hetty Mulder, de l'Institut national pour le développement des curricula (SLO Pays-Bas), présente enfin, l'expérimentation menée par une école hollandaise qui a fondé son organisation et son fonctionnement sur l'adaptation aux besoins des élèves : les horaires sont « à la carte », le groupe-classe est éclaté, les objectifs pédagogiques sont étroitement reliés aux besoins individualisés des élèves. Cette expérience apparaît tout à fait stimulante, et sa réussite indéniable si l'on considère les résultats des élèves. ■

ÉTUDES DE CAS

Angleterre, Canada, Pays-Bas,
Portugal, France

Angleterre

Les limites de l'autonomie

Muriel Robinson

En Angleterre, il existe depuis 1990 un programme national auquel des contraintes supplémentaires ont été ajoutées lors de l'introduction de stratégies nationales en anglais écrit et en arithmétique, respectivement en 1998 et 1999. Celles-ci donnent des lignes de conduite assez strictes quant aux approches pédagogiques en école primaire. Bien qu'elles ne soient pas obligatoires, la plupart des écoles suivent ces méthodes qui dictent jusqu'à la durée et au déroulement des leçons ainsi que la répartition des sujets par trimestre et par année.

Divergences

Quand on juxtapose ce programme national au régime central d'évaluation de tous les enfants de sept, onze et quatorze ans et aux examens publics à seize ans (*GCSE*) et dix-huit ans (*A-level*), il est facile de constater qu'il y a beaucoup moins de place pour l'autonomie dans le système éducatif anglais actuel.

Dans la formation des instituteurs et professeurs, on estime également qu'il y a beaucoup de contraintes dans le programme scolaire. La liste des *standards* à atteindre pour devenir professeur ou instituteur est beaucoup plus longue que la précédente (*Department for Education and Skills*, 2002). Les *standards* et le régime d'inspection qui les accompagne ont créé un degré d'uniformité beaucoup plus marqué qu'auparavant.

Les opinions divergent sur les conséquences de l'accroissement des contrôles centralisés et sur l'absence d'autonomie des établissements scolaires qui en résulte. Pour certains, les statistiques de performance parlent d'elles-mêmes. Dans les écoles, les chiffres du gouvernement démontrent clairement qu'une large majorité des élèves atteint le niveau prévu pour leur âge en anglais écrit et en arithmétique. Les résultats aux examens du *GCSE* et du *A-level* s'améliorent d'année en année. De plus en plus d'élèves s'inscrivent à l'université ou dans d'autres établissements d'enseignement supérieur, ce qui reste malgré tout insuffisant par rapport à l'objectif du gouvernement, qui est de 50 %. Pour d'autres au contraire, les chiffres indiquent un nivellement inévitable dans les résultats en anglais écrit et en arithmétique sans nouvelle hausse ; en effet, même si l'autonomie n'est pas un avantage pour une école faible, les meilleures écoles n'y ont pas droit non plus et cela a pour effet d'étouffer la pensée indépendante et de limiter le potentiel d'excellence. Chaque année, la

publication des résultats des examens du GCSE et du A-level suscite des critiques affirmant que l'amélioration du taux de réussite est la conséquence d'un abaissement des *standards* : les examens deviennent plus faciles, dit-on.

La formation des enseignants

En ce qui concerne la formation des enseignants, les opinions sont, là aussi, contradictoires. Les établissements disent que les jeunes enseignants sont mieux préparés que jamais et il est vrai que les exigences de stage des étudiants sont beaucoup plus strictes qu'auparavant. Les résultats combinés des inspections des écoles et de la formation initiale des enseignants appuient ces déclarations. D'autres disent que les enseignants actuels sont très bien entraînés à utiliser les nouveaux programmes scolaires avec succès, mais qu'ils sont très conformistes et qu'on ne leur a pas appris à penser ou à prendre du recul ni dans les écoles secondaires ni dans la formation professionnelle. Actuellement, tous ceux qui s'inscrivent dans un programme de formation professionnelle d'enseignement aussitôt après les examens du *A-level*, à l'âge de dix-huit ans, sont les enfants du programme national et, étant donné la liste des *standards* à atteindre, il n'y a plus de place dans la formation initiale pour l'étude de la philosophie, de la psychologie, de la sociologie ou de l'histoire de l'éducation et, fort de ces connaissances, pour se pencher sur la façon dont un enfant apprend. Les exigences des *standards* ne laissent vraiment pas de temps pour ce type de réflexion en raison du grand nombre de compétences à acquérir et des nombreuses semaines à passer dans les classes.

Une expérience positive

J'ai la chance de diriger le *Bishop Grosseteste College (BGC)*, l'un des seuls établissements spécialisés en formation professionnelle des enseignants en Angleterre. *BGC* a développé sa réputation d'excellence de 1970 à 1980 sous la conduite du professeur Leonard Marsh, un homme d'imagination qui croyait passionnément à un enseignement primaire de qualité d'un type très particulier. Sous sa direction ont été formés des instituteurs conscients de la pédagogie et de l'importance primordiale de l'expérience directe, de l'observation attentive des choses, de l'expérimentation et de l'artisanat. Les locaux de *BGC* ont été réorganisés afin de permettre aux instituteurs en formation d'apprendre de la même façon qu'ils auraient à enseigner. Des ateliers d'arts plastiques, de dessin et d'imprimerie ont été mis sur pied. Partout, des travaux d'enfants d'un très bon niveau étaient exposés ainsi que des objets divers susceptibles de rendre les activités d'enseignement plus vivantes. Les étudiants apprenaient à installer une exposition dans la classe pour faciliter les apprentissages. Des instituteurs venaient de tout le pays pour des ateliers en formation continuée et trouvaient des pistes, des idées de pratiques nouvelles pour leurs classes. Partout en Angleterre, il était possible de deviner à la qualité de l'environnement propice à l'apprentissage et du niveau de concentration des élèves si l'un des instituteurs s'était inspiré du *BGC*.

Quand j'ai pris la direction du *BGC* en 2003, huit ans après la retraite du professeur Marsh et treize ans après l'introduction du programme national, je m'attendais à ce que la centralisation du système de formation des instituteurs nuise énormément à la réputation d'excellence du *BGC* en raison de la perte d'autonomie. Heureusement, ce ne fut pas le cas. Sans doute y a-t-il eu de grands changements et, comme tous nos collègues, devons-nous tenir compte des *standards* et nous conformer aux règlements centraux. Cependant, l'essence d'une pédagogie spécifique aux écoles primaires persiste encore au *BGC* parce que certaines personnes-clés de l'équipe éducative ont accueilli les nouveaux collègues et leur ont transmis la philosophie du *BGC* et que nous avons eu la chance de continuer à recruter pour des postes de formateurs quelques uns des meilleurs instituteurs. Nous avons réussi à garder ce qui avait fait ses preuves dans le passé tout en recherchant des idées nouvelles, le tout dans un contexte de centralisation. Nos étudiants apprennent encore comment raconter des histoires aux enfants et travaillent dès le début avec eux pour créer un environnement propice à l'apprentissage. Ils ont conscience de l'importance des expositions, de la valeur des compétences observables et des recherches en éducation et ils prennent leur poste avec une profonde compréhension que l'apprentissage dure toute la vie et qu'ils continuent eux-mêmes à apprendre à côté des élèves.

Que nous enseigne cet exemple sur l'autonomie de l'établissement scolaire? Pour moi, c'est que l'autonomie n'est pas le facteur le plus important. Ce qui importe est la connaissance profonde de la façon dont les enfants apprennent. Si une école ou un établissement de formation des enseignants dispose d'une équipe de professeurs qui ont compris la complexité de l'enseignement et sont conscients du besoin de réfléchir constamment en vue d'une pratique toujours améliorée, cet établissement peut travailler, malgré les contraintes nationales, à créer un environnement propice aux apprentissages dans lequel les élèves réussissent. Si les professeurs n'ont pas cette vision, cette compréhension, ni l'autonomie ni un système directif ne les aideront à prendre soin de leurs élèves. ■

Une efficacité à confirmer le cas de l'Ontario

Marie J. Myers

Dans le système provincial du Canada, les établissements scolaires, groupés par commissions scolaires régionales, jouissent d'une grande autonomie. Les écoles privées et les nouvelles « écoles de la Charte », sous l'égide du ministère de l'Éducation pour les programmes, sont très indépendantes et populaires. L'autonomie engendre une émulation qui peut augmenter l'efficacité pédagogique et la réussite des élèves mais crée aussi de nouveaux problèmes.

Vers plus d'ouverture et d'autonomie

Les directives du ministère sont précises tout en permettant une adaptation au contexte, ce qui va dans le sens d'une école plus autonome. Dans l'ensemble, la variété des apprentissages individuels est respectée. La diversification des activités se fait selon la théorie des « intelligences multiples » (Gardner, 1993). On s'interroge sur les besoins d'apprentissage ; on enseigne la prise en compte de stratégies individuelles. Le contrôle des connaissances comprend une évaluation formative et sommative ainsi que des grilles d'évaluation aux critères gradués et précis permettant la négociation et même l'auto-évaluation des élèves.

L'élève doit prendre en charge son apprentissage. Il s'agit pour lui de comprendre les attentes relatives à chaque critère et le nombre de points donné. Les enseignants développent des contrats individualisés pour chacun. Mais la rigidité de certains enseignants empêche d'appliquer cette démarche partout. Parfois, ils attendent une conduite identique de tous les élèves de la classe ; parfois au contraire, trop de contraintes sont abolies (un directeur de commission scolaire a même prôné l'évaluation des travaux sans tenir compte des fautes d'orthographe).

Le test d'alphabétisation imposé pour améliorer le niveau de maîtrise de la première langue (L1), qui ne respecte pas les différences individuelles, va à l'encontre de la nouvelle tendance vers l'ouverture et l'autonomie.

Des descriptions détaillées régissent l'enseignement de chaque matière à chaque niveau tout en permettant l'adaptation. Le guide des enseignants contient des exemples de travaux d'élèves représentatifs des niveaux à atteindre, du moins élevé au plus élevé, ainsi qu'une évaluation détaillée de ces travaux. Ces descriptions de cours, la philosophie adoptée et les contenus sont louables.

L'ajout de cours appliqués et la possibilité de centrer un cours sur les besoins locaux sont autant d'efforts pour motiver des élèves issus de contextes différents, donnant aussi plus d'autonomie aux écoles.

On attend une note moyenne de 79 % pour la plupart des élèves et les grilles d'évaluation visent cet objectif.

L'émergence des difficultés

Avec l'autonomie de l'école, les responsabilités des enseignants augmentent. Les locuteurs de langue étrangère (L2) sont inclus dans les cours L1 et les cours de langue visent le développement de la littéracie pour tous, avec peu d'aide aux nouveaux Canadiens. Les enfants ayant des difficultés d'apprentissage sont intégrés dans les classes normales et tous les enseignants doivent se recycler pour comprendre tous les besoins.

Les cours appliqués préparant à l'emploi, bien qu'excellents, n'ont pas le succès escompté car le choix est rarement établi sur un critère professionnel. On visait à développer chez des élèves doués des aptitudes de cadres techniques et d'artisans spécialisés mais seuls les plus faibles se retrouvent dans ces cours.

De nombreux échecs ont été recensés au test d'alphabetisation (certains dus à des items inadéquats). La régionalisation, qui avait pour objectif de répondre à des besoins divers, a des effets négatifs sur les citadins et les nouveaux Canadiens comme le montrent des questions relatives à la pêche traditionnelle. Enfin, le remplacement d'items afin d'augmenter le taux de réussite, résultat de la pression que font peser les tests internationaux, pose problème.

Les taux de réussite des « écoles de la Charte », les plus autonomes, sont élevés, leur population d'étudiants étant sélectionnée et leurs enseignants triés sur le volet (au Canada, le poste dépend de l'offre et de la demande et l'enseignant n'est pas fonctionnaire).

L'accès à l'université est déterminé par les notes obtenues au secondaire et non par un examen. Certaines écoles plus autonomes sont perçues comme la garantie de meilleures notes. Toutefois, le niveau des élèves varie grandement selon le contexte socioculturel et familial.

Les exemples fournis pour le contrôle des connaissances en classe laissent une grande marge d'adaptation, les normes variant grandement selon l'appréhension des directives par l'enseignant et son degré de formation.

Le programme actuel ne favorise pas de vraies passerelles pour les immigrés qui restent toujours en arrière.

Ces changements dessinent des perspectives positives. Mais la réussite des élèves reste en question : on se plaint, à l'université, de leur manque de connaissances. Il y a sans nul doute un problème d'adaptation au changement.

Les nombreux changements de gouvernement en Ontario ont permis des révisions systématiques et de nouveaux choix qui vont dans le sens du progrès. Mais procéder par essais et erreurs est coûteux. Cette efficacité apparente est-elle réelle? Cela ne pourra se mesurer qu'à long terme. Il semble que la multiplication d'écoles plus autonomes donne un choix plus grand au consommateur et permette des cheminements divers dans l'apprentissage. Mais il faudrait qu'un instrument de mesure unique sanctionne les savoirs et savoir-faire acquis quels que soient les choix.

Les écoles sont subventionnées en fonction de leur effectif. Avec l'autonomie, elles se disputent les élèves. Les résultats aux tests d'alphabétisation sont publiés par établissement et on attire ainsi les élèves. Le danger est que l'accent soit mis sur la réussite au test et sur la compétition mondiale et non sur la qualité de l'éducation. La réussite devrait être mesurée par la valorisation des diverses capacités de chaque élève.

Deux choses sont à retenir. Il faut une continuité du corps enseignant dans les établissements afin d'assurer le suivi des programmes même si leur rôle change. Les écoles plus autonomes comptent sur la prise en charge de l'apprentissage par l'élève. Chacun devra développer les aptitudes nécessaires. Si l'on veut effectivement répondre aux besoins d'une population scolaire plus exigeante, il faudra faire un effort plus systématique pour reconnaître les besoins d'apprentissage individuels et concevoir une multiplicité de façons de présenter les contenus. ■

Bibliographie

- ELLIS R. (1990): *Instructed Second Language Acquisition*, Cambridge, U.K., Basil Blackwell.
 GARDNER H. (1993): *Multiple Intelligences*, New York, Basic Books.
<http://www.edu.gov.on.ca/fre/relsites/othernet.html>
<http://www.curriculum.org/occ/lecle.shtml>
<http://www.lecle.com/>

Pays-Bas

La nouvelle autonomie des établissements scolaires¹

Hetty Mulder

Au cours de ces dernières années, la législation néerlandaise, pléthorique et surchargée de détails, a empêché les établissements du premier cycle de l'enseignement secondaire d'atteindre les objectifs qu'ils s'étaient eux-mêmes fixés. Il est devenu de plus en plus difficile de gérer l'hétérogénéité des élèves. La recherche d'une cohérence des curricula est devenue la dernière des priorités.

L'émergence de l'autonomie

Le temps est venu maintenant de bénéficier d'une plus grande autonomie et de revoir à la hausse nos attentes. Inutile désormais de chercher le moteur de notre développement dans la législation ; mieux vaut faire appel à notre discernement professionnel ainsi qu'aux moyens et aux aspirations des établissements et des enseignants. Cela suppose une plus grande autonomie pour diversifier l'offre éducative selon des caractéristiques générales, la formulation d'un ensemble d'objectifs communs et fondamentaux et la définition d'un certain nombre de conditions de développement : une dynamique centrée sur l'élève, une plus grande cohérence des curricula et un intérêt pour les processus d'apprentissage progressifs.

Dans le premier cycle de l'enseignement secondaire, on est passé en 1993 d'un curriculum national entièrement encadré, avec un nombre obligatoire d'heures d'enseignement par discipline, à un tronc commun préétabli et à de simples recommandations en matière d'aménagement du temps scolaire. Une plus grande autonomie a été accordée aux établissements afin qu'ils déterminent leur propre curriculum et aménagent eux-mêmes le temps scolaire, leur permettant ainsi d'atteindre les objectifs fondamentaux qu'ils s'étaient fixés avec leurs élèves.

L'objectif du nouveau tronc commun était probablement d'accorder une plus grande liberté aux établissements pour qu'ils définissent leur propre politique. Dans les faits, les choses se sont avérées tout autres. Pour commencer, la transition semble avoir été plus difficile que prévu. Les incitations au changement ont d'abord fait l'objet de débats législatifs. La technologie et le savoir

1. Ce texte est un compte rendu du rapport de justification de la *Task Force for the Reform of Lower Secondary Education*, publié en juin 2004.

vivre en société sont devenus des matières séparées et obligatoires. Des connaissances communes à plusieurs curricula et d'autres liées à des disciplines spécifiques ont été intégrées aux objectifs fondamentaux. On a mis en place une évaluation pour ces nouvelles connaissances, sous forme de tests obligatoires qui devaient être les mêmes pour tous les élèves; leur notation et leur suivi administratif devaient être conformes aux recommandations officielles.

Six ans après avoir introduit la formation de base (*Basisvorming*), l'inspection scolaire a publié un rapport d'évaluation sur la mise en place du nouveau tronc commun dans les établissements. La majorité d'entre eux avait appliqué le nouveau curriculum dans ses modalités pratiques mais ne l'avait pas traduit en termes pédagogiques et méthodologiques. Aucun établissement n'avait atteint 100 % de ses objectifs. Les curricula, surchargés et morcelés, avaient entraîné des difficultés, en particulier dans l'enseignement préprofessionnel. Par ailleurs, en suivant les manuels scolaires, un grand nombre d'enseignants avaient perdu toute initiative en matière de pratique pédagogique.

Il est temps d'améliorer les rapports entre le gouvernement et les établissements. Il s'agit d'œuvrer vers moins de règles et plus d'ambition, vers une plus grande volonté d'autonomie et une plus grande exigence en retour. Il n'est pas question de nier le rôle du gouvernement en matière d'accès à l'enseignement (secondaire) et d'évaluation de la qualité, mais il faut que ce rôle se manifeste différemment.

Recommandations pour la réforme

Le rapport final de la Commission pour la réforme du premier cycle de l'enseignement secondaire est le fruit de dix-huit mois d'une communication intense auprès des enseignants du premier cycle du secondaire et de la direction des établissements. On a eu recours à des grandes conférences, à des consultations à petite échelle, à des enquêtes, à des discussions formelles ou informelles et à de la correspondance postale et électronique. La Commission a consulté par ailleurs un nombre considérable d'experts et d'acteurs du système éducatif.

Dans les établissements

La principale recommandation au gouvernement est de donner aux établissements les pleins pouvoirs pour qu'ils définissent eux-mêmes les grandes lignes du premier cycle de l'enseignement secondaire. Il est très ambitieux d'organiser les deux premières années du secondaire de manière qu'elles fassent le lien entre l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire supérieur, qu'il soit général ou professionnel. Cela exige des curricula sur mesure, adaptés aux caractéristiques des 12-15 ans, tenant compte des grandes disparités entre élèves et ajustés aux spécificités de chaque établissement. Le gouvernement, en fonction de son projet d'ensemble, doit définir clairement les grandes lignes de sa réforme : un curriculum plus cohérent, un rôle actif demandé aux élèves et des processus cognitifs progressifs tout au long du cursus scolaire.

Pour remplir ces objectifs, le gouvernement devrait assouplir la législation sur deux points : les contenus éducatifs et l'aménagement du temps scolaire. La Commission suggère de remplacer les 260 objectifs fondamentaux actuels par 58 objectifs qui serviraient de fil conducteur au tronc commun du premier cycle de l'enseignement secondaire. Ces objectifs concerneraient au moins deux tiers des deux années de scolarité. La Commission propose par ailleurs de libéraliser le nombre d'heures d'enseignement obligatoire ; actuellement fixé à 1 067 heures complètes par an, ce nombre pourrait fluctuer dans une fourchette comprise entre 950 et 1 150 heures. Il n'y aurait pas d'autres recommandations. La Commission préconise que soient dispensés d'une seconde langue vivante obligatoire les élèves qui devront vraisemblablement suivre une formation professionnelle de premier cycle ou qui ont besoin d'un soutien supplémentaire pour suivre cette filière.

La libéralisation des moyens va modifier la relation entre les établissements et le gouvernement. Les établissements pourront remanier en profondeur leur curriculum au niveau notamment des disciplines et des domaines d'apprentissage, ou encore en introduisant la pédagogie de projet. Dans la limite de leurs moyens, ils pourront définir leurs propres approches pédagogiques et méthodologiques et fixer les niveaux à atteindre par les différents groupes d'élèves. La Commission propose quatre scénarios à partir desquels les établissements peuvent déterminer le contenu des cours. Les différences entre établissements vont alors s'accroître. C'est pourquoi le gouvernement devra rester vigilant sur l'assurance qualité. La Commission recommande au gouvernement de promouvoir et de valoriser tout d'abord l'assurance qualité en interne dans l'établissement, et en externe la qualité de sa gestion auprès des acteurs concernés. Cet aspect doit être au cœur des préoccupations du gouvernement qui exerce un droit de contrôle.

Dans le domaine pédagogique

Prendre des décisions qui touchent les curricula, les pratiques pédagogiques et l'orientation des élèves constituera une petite révolution pour un grand nombre d'établissements. Les enseignants devront coopérer et travailler en équipe pour que les curricula gagnent en cohérence et en qualité d'adaptation. De nouveaux environnements d'apprentissage seront nécessaires, ainsi qu'un bon équipement en technologies de l'information et de la communication. Le gouvernement devra favoriser, dans les années à venir, le développement de nouveaux outils d'apprentissage d'un usage plus souple que les outils actuels. La Commission préconise de donner plus de possibilités aux enseignants de diversifier les fonctions qu'ils exercent et de développer leurs compétences propres. Elle est favorable à ce que les enseignants débutants suivent une formation dont l'organisation pourrait être prise en charge par les établissements. Cependant, le plus important est que les enseignants disposent de suffisamment de temps.

La Commission a estimé que la mise en œuvre de ces recommandations coûtera 192 euros par élève du premier cycle de l'enseignement secondaire, soit environ 80 millions d'euros par an. Afin de mener à bien ces objectifs, la Commission recommande au gouvernement de lancer un projet sur quatre ans pour le premier cycle de l'enseignement secondaire.

La Commission adopte en principe le point de vue de l'élève, convaincue que là réside la solution. Surcharge et morcellement sont la conséquence naturelle du mode d'organisation du premier cycle de l'enseignement secondaire. La solution consiste à poser un regard neuf en adoptant le point de vue de l'élève. Dans le premier cycle de l'enseignement secondaire, les élèves sont à un moment charnière de leur scolarité : ils doivent s'intégrer dans la classe, à la bonne place, tout en s'orientant dans une voie qui leur assure un avenir. Avec l'aide de ses collègues, l'enseignant(e) propose des aménagements aux différents groupes d'élèves pour y parvenir. C'est l'établissement qui a la responsabilité de mettre en œuvre un enseignement secondaire de premier cycle cohérent, adapté à son public d'élèves et d'enseignants. ■

Portugal

L'autonomie de l'établissement entre fiction et utopie

João Barroso

L'autonomie de l'établissement scolaire est-elle un facteur d'efficacité pédagogique et de réussite des élèves? Il faut préciser d'abord de quelle l'autonomie on parle. Même s'il existe, aujourd'hui, une sorte de convergence transnationale qui favorise la prise de décision et la gestion des ressources au niveau de l'établissement scolaire, ces politiques appartiennent parfois à des modes de justification différents, produisant des résultats contradictoires selon les contextes nationaux ou locaux.

Quelle autonomie?

Pour François Dubet, « l'égalité des chances est (...) une fiction nécessaire. Une fiction parce qu'il est peu vraisemblable qu'elle se réalise socialement; nécessaire parce qu'on ne peut éduquer sans y croire. »¹ Si l'on utilise ce concept pour caractériser l'évolution de l'administration de l'éducation au Portugal, on peut dire que « l'autonomie de l'établissement scolaire » a été une fiction parce que sa place a grandi dans le discours politique alors que sa mise en oeuvre est toujours restée très éloignée des attentes. Mais elle a été aussi une « fiction nécessaire » parce qu'on ne peut imaginer le fonctionnement démocratique de l'établissement scolaire et son adaptation aux spécificités des élèves et de leurs communautés sans reconnaître aux écoles, à leurs acteurs et aux organes gouvernementaux, une capacité effective de définir des normes, des règles et de prendre des décisions dans différents domaines politiques, administratifs, financiers, curriculaires et pédagogiques.

Cependant, si on utilise une perspective plus « cynique » sur la nature et les fonctions de cette fiction dans le contexte d'une stratégie politique de recomposition du pouvoir de l'État et de son administration, on peut dire que, au Portugal comme ailleurs, l'autonomie de l'établissement scolaire, plus qu'une fiction, s'est avérée très souvent une « mystification » légale, destinée à légitimer l'augmentation du contrôle par un discours de libération².

1. Dubet François (2004). *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste?* Paris : Éditions du Seuil et La République des Idées, p. 38.

2. Ou, comme dit Bolívar Botia pour le cas espagnol, à mélanger « déclarations discursives avec des pratiques hyperrégulatrices ». Voir Bolívar Botia A. (2004). « La autonomía de centros escolares en España : entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladoras ». In : *Revista de Educación*, n° 333, 2004. Madrid : Ministerio de educación, cultura y deporte, pp. 91-116.

Mais on peut avoir sur ce sujet une perspective moins fictionnelle et plus utopique. On parle alors d'« utopies réelles » – images créatives et complexes du futur, construites pour résoudre des problèmes du présent, et dont la concrétisation dépend d'une vision optimiste de la société et de sa capacité de changement (Halpin, 2003, p. 60). Dans le cas présent, cela veut dire passer d'une conception d'« autonomie décrétée » à une conception d'« autonomie construite ».

« (...) L'autonomie de l'école est le résultat, toujours contingent, de la confluence de logiques et d'intérêts divers (politiques, gestionnaires, professionnels et pédagogiques) qu'il faut savoir gérer, intégrer et négocier. L'autonomie de l'école n'est pas l'autonomie des enseignants, ni celle des élèves, des parents ou d'autres membres de la société locale. Elle découle, au contraire, du rapport de force entre ces différents détenteurs d'influence (externe et interne) et de l'équilibre auquel ils aboutissent. L'autonomie s'affirme, alors, comme l'expression de l'unité sociale de l'école et elle ne peut pas être conçue comme un préalable à l'action des individus qui forment cette organisation. Elle est un concept construit socialement et politiquement à travers l'interaction des différents acteurs organisationnels, dans chaque école. Il n'y a pas d'autonomie de l'école sans une reconnaissance de l'autonomie des individus qui la composent. Elle est le résultat de l'action concrète des acteurs et de la stratégie qu'ils utilisent pour profiter de leur marge de manœuvre relative. Il n'existe pas une autonomie de l'école dans l'abstrait, en dehors de l'action organisée des membres qui la constituent. (...). Ce qui est en cause, dans les politiques de gestion locale de l'éducation et du renforcement de l'autonomie des établissements scolaires, ce n'est pas le fait de donner plus ou moins d'autonomie à l'école, mais plutôt celui de reconnaître l'autonomie comme une valeur essentielle à l'école, à son organisation, et d'utiliser cette autonomie au bénéfice de l'apprentissage des élèves. L'autonomie n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour que l'école puisse parvenir à ses fins dans les meilleures conditions. » (Barroso, 2001, p. 99)³.

La situation au Portugal

Les politiques de renforcement de l'autonomie de l'établissement recouvrent les deux côtés du spectre politique portugais. Elles ont été initiées par un gouvernement de droite, à la fin des années 1980, associées surtout à l'obligation pour les écoles de développer un projet éducatif spécifique et à l'introduction d'une légère flexibilité des contraintes de gestion budgétaire.

3. Voir : Barroso J. 2000a. « De l'analyse des politiques aux recherches sur les pratiques : le rôle de l'expertise dans l'évaluation des mesures de renforcement de l'autonomie des établissements scolaires, au Portugal ». *Revue de l'Institut de Sociologie*, Université libre de Bruxelles, pp. 133-156 ; – (2000b). « Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif ». In : *Revue Française de Pédagogie*, n° 130, janvier-mars 2000, pp. 57-71 ; – (2000c). « Administration, réforme et innovation pédagogique au Portugal ». In : *Administration et Éducation*, n° 88, pp. 103-108 ; – (2001). « L'État et la régulation locale de l'éducation. Réflexions sur la situation au Portugal ». In : Dutercq Y., dir. *Comment peut-on administrer l'école ?* Paris : PUF, pp. 95-107.

Elles ont été poursuivies par un gouvernement socialiste, à la fin des années 1990, associées à une réforme de la gestion des établissements scolaires qui prévoyait, comme instrument principal, la réalisation de « contrats d'autonomie » (entre l'administration centrale, la municipalité et l'établissement) pour fixer, dans chaque école, les limites, les contenus et les ressources d'un projet de développement pluriannuel⁴.

Le bilan qu'on peut tirer aujourd'hui de ces réformes est très décevant. Le projet est oublié dans les tiroirs du bureau de la direction; les « contrats d'autonomie » n'ont pas fait l'objet de règlements et aucun contrat n'a été signé; les ressources disponibles ont été réduites; les agents intermédiaires de l'administration déconcentrée, qui devaient aider les établissements à développer leur autonomie, ont augmenté son influence et son pouvoir; la marge de manœuvre (d'ajustement, d'innovation, etc.) de la direction de l'école et des enseignants est de plus en plus conditionnée par l'accroissement de processus multiples d'évaluation. La dissonance cognitive entre les discours, les normes et la réalité a augmenté le caractère hybride des processus de régulation de l'action éducative. Nous mélangeons, aujourd'hui, une administration qui maintient, pour l'essentiel, son caractère conservateur, centralisateur et bureaucratisé, avec des discours, des règles et des pratiques inspirés soit des politiques néo-libérales, soit des propositions du « *new public management* », soit d'un idéal sincère de démocratisation participative de la gestion scolaire.

Cette situation est le résultat de la convergence de plusieurs facteurs (transnationaux, nationaux, locaux, politiques, sociaux, organisationnels) qui nous ne pouvons développer ici⁵ mais qui ont donné lieu à une logique administrative caractérisée par :

- la représentation de l'autonomie des établissements comme un « problème de gestion » qui serait dissociable d'autres problèmes (les contenus des programmes, l'évaluation des élèves, la construction de la réussite pour tous etc.);
- la persistance d'une perspective normative et taylorienne du changement, dans la recherche d'une solution idéale (le « *one best way* ») qui serait matérialisée dans un normatif légal tendanciellement parfait, en définissant de

4. On peut trouver une synthèse de la situation au Portugal dans ce domaine in Barroso et al. 2002a. Pour une perspective comparée avec quelques autres pays européens, voir aussi Barroso et al. 2002b : *Analyse de l'évolution des modes de régulation institutionnalisée dans le système éducatif du Portugal*. Lisboa. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação de Lisboa. http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola/delivera_fr.htm; Maroy C. (2004). *Final Report. Regulation and Inequalities in European Education Systems*. Louvain-la-Neuve : Université catholique de Louvain. Girsef. Consultable sur <http://www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm>

5. Pour développer ce point, voir Barroso, 2005. « Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe : de la régulation du système à un système de régulations ». In : Dutercq Y., dir. Les régulations des politiques d'éducation. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. pp. 151-171; Barroso J., Canário R. et Correia J. (1999). « L'école et le local, au Portugal : esquisse d'une problématique ». In : Bouveau P. et Charlot B., coord. (1999). *L'école et le territoire : le cas de l'Europe du Sud (Espagne, France, Grèce et Portugal). État des lieux*. Paris : Association A.N.A.L.I.S.E. (rapport polycopié).

façon non ambiguë les modalités de gouvernement des établissements scolaires, applicables dans tous les cas ;

- une méthodologie basée sur la prescription et le contrôle, même si les mesures prises visent, du moins au point de vue théorique, à produire un accroissement de l'autonomie des établissements scolaires ; l'usage de cette méthodologie autoritaire et centralisatrice pour « imposer » l'autonomie a comme conséquence le placement des établissements dans une situation d'« injonction paradoxale » du type « je t'ordonne de ne pas m'obéir » ;

- une logique additive dans la production normative qui met un commun des objectifs, mesures, dispositifs contradictoires.

L'autonomie de l'établissement n'est pas, à elle seule, un « facteur d'efficacité pédagogique et de réussite des élèves » mais elle peut être une condition essentielle du changement de l'école pour atteindre ces objectifs. ■

France

Une autonomie inachevée

Cécile Brennan-Sardou

La France est marquée par un processus global de territorialisation des politiques éducatives : projets de zone d'éducation prioritaire, projets éducatifs locaux, contrats éducatifs locaux, comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, insérés dans des « contrats de ville », « d'agglomération », « d'objectifs »... À la fois « communauté particulière » et élément du système éducatif national, l'établissement scolaire est marqué par la tension entre la recherche des réponses les plus adaptées aux besoins spécifiques du terrain, à l'échelle locale, et le respect des orientations nationales pour une école républicaine marquée par l'équité et la solidarité. L'autonomie de l'établissement scolaire en France est inscrite juridiquement dans le décret du 30 août 1985 ; il stipule que l'établissement dispose de la personnalité juridique, d'un budget propre, d'organes assurant sa direction et son administration, et de pouvoirs de décision dans des domaines définis. Elle s'exerce, selon l'article 2, dans les domaines, majoritairement pédagogiques, suivants :

- organisation en classes et groupes d'élèves, modalités de répartition des élèves ;
- emploi des dotations en heures d'enseignement à disposition de l'établissement ;
- organisation du temps scolaire et modalités de la vie scolaire ;
- préparation de l'orientation et de l'insertion sociale et professionnelle des élèves ;
- actions de formation complémentaire et formation continue ;
- ouverture de l'établissement sur son environnement ;
- choix de sujets d'études spécifiques à l'établissement ;
- activités facultatives.

Les établissements utilisent-ils ces espaces d'autonomie de façon créative ? Ou bien ont-ils tendance à reproduire des schémas connus et éprouvés, de sorte de respecter et créer de fait une norme intériorisée ? Sans doute le fonctionnement réel se situe-t-il entre ces deux pôles.

Quels sont les établissements où l'emploi du temps est d'abord élaboré pour les élèves et non pour les professeurs ? Est-il conçu dans le but de favoriser le travail d'équipe ? Autorise-t-elle à une mobilité qui casse le cadre d'une répartition hebdomadaire répétitive, comme peuvent y inviter les itinéraires de découverte et l'option de découverte professionnelle en 3^e ? L'apprentissage d'une langue vivante étrangère peut-il, dans un établissement scolaire, comprendre

un temps prolongé d'« immersion » initiale, au lieu des deux ou trois séquences horaires hebdomadaires traditionnelles ? Les regroupements par groupes de besoin sont-ils fréquents ? Comment s'organise le soutien individualisé en 6^e par exemple ? Tombe-t-on dans l'ornière facile des simples dédoublements ? L'hétérogénéité des classes, fixée comme un objectif, est-elle respectée dans la constitution des groupes ? La pression locale ne pousse-t-elle pas à des regroupements par niveaux, et à la juxtaposition de classes aux ambitions et attentes très différentes ?

L'autonomie, et l'horizon important qu'elle pourrait découvrir, peuvent être facilement bridés par les habitudes et les « intérêts » acquis des différents acteurs. Casser les schémas suppose une volonté forte et le soutien d'un assentiment partagé...

Les outils actuels de l'autonomie

La loi d'orientation de 1989 suggère que l'autonomie prenne corps dans le « projet d'établissement » qui définit les modalités de mise en œuvre des programmes nationaux et des orientations nationales et académiques ; il assure la cohérence des actions au service des élèves. Il sera d'autant plus traduit dans les faits que la cohérence des interventions des différents personnels de l'établissement y est recherchée, ainsi que l'ouverture aux parents et à différents partenariats. Au cœur de l'activité pédagogique, le projet d'établissement exprime des choix concertés, formule des priorités, dans une démarche globale où s'exprime la responsabilité du chef d'établissement.

Ce projet peut prévoir le recours à des procédures contractuelles qui visent à organiser les relations de l'établissement avec l'autorité académique, dans le respect de l'espace d'initiative et d'adaptation consenti par l'État. Cette contractualisation précise les objectifs assignés à l'établissement, après concertation avec le conseil d'administration. Il n'y a pas de contrôle *a priori* de pertinence et d'opportunité pour le projet d'établissement : un « simple » contrôle de légalité quant à la mise en œuvre des objectifs nationaux est assuré. L'autorité académique élabore des analyses partagées, contractualise des engagements et des garanties réciproques. Une approche globale des moyens attribués, mise en œuvre de façon annualisée par certains départements, est l'un des aspects de cet engagement.

Il revient à l'autorité académique d'assurer un conseil, de mettre en place des dispositifs d'accompagnement des établissements scolaires, en veillant à leur inscription dans la durée (de trois à quatre ans). C'est donc l'inverse de l'indépendance.

Pour donner à la communauté éducative les moyens de sa mission, le *règlement intérieur* en définit les règles de fonctionnement, les droits et obligations de chacun de ses membres. Il exprime de façon explicite les valeurs partagées par la communauté scolaire et incite au respect de la discipline, organise une vie scolaire riche, deux facteurs propices à réduire l'absentéisme et autoriser la réussite des élèves.

Le *projet de budget* participe de la déclinaison pratique des orientations retenues par cette communauté spécifique.

Le *rapport d'activités*, corollaire de l'autonomie de l'établissement, rend compte des actions conduites au service de la réussite des élèves, mesure et rend publics les résultats. Il peut attirer l'attention des différents acteurs sur les nécessaires régulations et contribue à créer un espace de sens partagé.

Le pilotage

Que retenir comme outils de cette mise en tension « du centre vers la périphérie » ?

- Sans doute la mise en œuvre de la circulaire de 1997 sur les missions du professeur, élément actif d'une communauté éducative, et non pas « spécialiste » disciplinaire seulement, dispensateur d'un savoir abstrait ; souvent, il est reproché aux professeurs d'exercer une « profession libérale », hors contrôle ! Le corollaire en est une inspection pédagogique capable d'intervenir, au-delà de sa seule expertise disciplinaire, sur des aspects éducatifs généraux. L'inflexion est prise, l'ESEN œuvre à la rendre effective.

- Le recentrage des enseignants sur des exigences clairement exprimées en termes d'objectifs à atteindre ; la formation continue et en particulier un plan annuel de formation continue de l'établissement paraissent conditionner l'atteinte de cet objectif.

- Un pilotage par les résultats des élèves, mesurés de façon « extérieure » à l'établissement. Sans doute convient-il de développer, à l'échelle nationale et académique, la mise à disposition d'indicateurs de performance, en particulier pour le public des collègues.

- Un recrutement qualitatif des chefs d'établissement. Le chef, porteur des valeurs de l'école républicaine, doit être capable d'assurer un pilotage de l'établissement en conjuguant la compétence pédagogique générale, la capacité à manager, à communiquer, à rendre compte, à être responsable. Le ministère est en train de définir et décliner une nouvelle politique de recrutement, de renouveler les modalités du concours en particulier. L'ESEN ouvre par ailleurs la formation des personnels d'encadrement aux exigences managériales des autres grandes écoles de la fonction publique française.

Les chefs d'établissement nous ont habitués à réclamer toujours plus d'autonomie. Notamment en matière de recrutement et de gestion des personnels, les chefs d'établissement se plaignent le plus souvent de ne pas pouvoir recruter librement leur adjoint, leurs professeurs, etc. Or le premier pas consenti vers ce recrutement par l'EPLE, celui des assistants d'éducation, a soulevé en 2003 la contestation dans l'ensemble du pays. Les programmes disciplinaires, nationaux, considérés généralement comme trop chargés, sont cependant farouchement défendus... L'autonomie, selon la récente expression de chefs d'établissement, « c'est un état d'esprit ». Ce n'est pas un but en soi, c'est

une recherche de sens, « c'est l'espace de sens que nous allons nous donner après accomplissement de toutes les injonctions ».

Autonomie et décentralisation

Dans la tension actuelle entre les orientations ministérielles nationales et l'adaptation aux réalités locales, l'établissement scolaire français doit ajouter un troisième pôle, dont le poids s'accroît soudain dans cette nouvelle phase de décentralisation, celui des collectivités territoriales, régionales ou départementales. Depuis l'automne dernier et le transfert annoncé des personnels TOSS, de nombreuses manifestations d'inquiétude se font jour. Même la mise à disposition de manuels scolaires à titre gratuit dans les lycées à l'automne 2004 a pu être ressentie « de façon schizophrénique ». Que dire du « ressenti » lorsqu'il s'accompagne ici ou là d'une lettre du président de la collectivité au seul « président du Conseil d'administration », et appelle ce même personnage, par ailleurs représentant de l'État, à lire en séance un courrier reprochant à l'État telle ou telle orientation ? Selon les cas, le chef d'établissement français est renvoyé à une forme de dédoublement schizophrénique impossible à tenir.

Un équilibre politique nouveau est à atteindre, qui se cherche encore en ce moment où tous les aspects du transfert des personnels TOSS ne sont pas résolus.

Ce troisième pôle relatif au poids des collectivités territoriales, plus fort qu'il n'avait été dans la première phase de décentralisation des années 1980, appelle justement des chefs d'établissement plus responsables encore, capables d'analyse des enjeux, de mise à distance ; des chefs d'établissement qui pilotent une communauté en lui donnant des caps, dans une recherche de sens qu'elle partage, où l'échelon académique l'accompagne et la soutient. Le « pilotage pédagogique partagé » déjà en œuvre entre inspecteurs territoriaux et chefs d'établissement est plus que jamais d'actualité.

L'autonomie de l'établissement scolaire est un facteur d'efficacité pédagogique et de réussite des élèves, à conjuguer avec la responsabilité du chef d'établissement, dans le cadre d'une lettre de mission, et le soutien d'une autorité académique qui contractualise. ■