

2

Des écoles autonomes?

Le Laboratoire innovation formation éducation (LIFE) organise, du 24 au 26 janvier 2013 à Genève, son deuxième colloque international sur l'innovation en éducation et formation. Thème de la rencontre: *Des écoles autonomes? – Ambivalences des acteurs & Rhétoriques de la gouvernance.*

5

«Mon école est-elle autonome?» Test autocorrectif

Le débat sur l'autonomie des établissements scolaires est complexe, parce que le mot même d'*autonomie* peut porter à confusion. Pour vous en convaincre, testez rapidement l'autonomie de votre école en imaginant comment elle réagirait dans les trois situations décrites dans cet article.

Olivier Maulini

7

L'autonomie des écoles: le point de vue d'enseignants

Afin de mieux comprendre les réalités vécues au sein d'établissements scolaires, nous avons choisi de donner la parole à quinze enseignants romands (Fribourg; Vaud; Genève) en les interrogeant sur la manière dont ils conçoivent et vivent l'autonomie au sein de leur établissement.

Olivier Perrenoud et Laetitia Progin

L'autonomie des écoles: fiction ou bouleversement?

9

«L'heure n'est plus, en Europe, à une autonomie scolaire tous azimuts»

Spécialiste des politiques publiques d'éducation, Nathalie Mons a travaillé comme expert pour la Commission européenne (agence Eurydice). Elle a analysé, en 2008, pour le Café pédagogique, les évolutions de la gouvernance éducative dans les pays européens. Extraits.

10

Au Québec: une réalité en évolution

La Loi sur l'administration publique, adoptée en 2000, instaure au Québec de nouvelles pratiques d'une gestion axée sur les résultats à toutes les organisations publiques et parapubliques, comme le sont les commissions scolaires. L'ensemble du dispositif n'est pas sans «encadrer», voire limiter, l'accroissement de l'autonomie des écoles.

Guy Pelletier

12

En Communauté française de Belgique: une double liberté

Le système scolaire belge est marqué par une double liberté qui permet de saisir une partie des débats qui s'y développent, notamment la question de l'autonomie des écoles.

Xavier Dumay et Samir Barbana

14

L'autonomie des écoles en Suisse: gouvernée? gouvernable?

Monica Gather Thurler et Frédéric Yvon échangent leurs idées sur l'évolution de l'autonomie des écoles en Suisse, placée sous l'influence de pressions internationales, comme de nos habitudes les plus locales. La première connaît bien les écoles de Suisse. Le second arrive du Québec et découvre le paysage helvétique.

Etienne Vellas



Des écoles **autonomes**?

L'idée n'est pas neuve d'accorder une plus grande autonomie aux établissements scolaires, par exemple dans le domaine de la gestion des ressources humaines, de l'administration du budget, de l'organisation du travail scolaire, des moyens de lutter contre l'échec ou d'associer les parents, ou même de privilégier certains contenus de l'enseignement. En contrepartie de cette autonomie, les établissements assumeront la responsabilité d'adapter les règles générales aux conditions locales, de veiller au maintien et si possible à l'amélioration progressive des performances des élèves, de rendre compte de l'efficacité des actions mises en œuvre, d'élaborer un plan d'action ou projet d'établissement, de constituer un «conseil d'établissement» censé favoriser la participation des parents, et d'assurer un partenariat avec les pouvoirs locaux.

Cette nouvelle gouvernance des systèmes éducatifs a été revendiquée depuis des décennies par une partie des professeurs, des chefs d'établissement et des associations professionnelles. Elle a été préconisée par les spécialistes de l'innovation et du management, et nombre de responsables politiques et de hauts fonctionnaires semblent y souscrire. Mais aujourd'hui, est-ce encore un enjeu et, si oui, pour qui? Le colloque international que nous organisons du 24 au 26 janvier 2013 tentera de répondre à cette question du point de vue des rapports de pouvoir et des lieux de décision dans les systèmes éducatifs, mais aussi des ambivalences des acteurs à ce propos.

Des systèmes éducatifs en quête de gouvernance

Il y a 30 ans, l'autonomie des établissements était, en soi, un objet de discussion. Aujourd'hui, c'est une question parmi d'autres, dans un débat plus vaste sur la «gouvernance» des systèmes éducatifs, et plus globalement des sociétés et des institutions. La gouvernance inclut l'action du gouvernement, mais s'étend à l'action et aux interactions de l'ensemble des acteurs qui participent au processus de décision.

Il peut donc être difficile de savoir pourquoi les responsables politiques et administratifs du système éducatif veulent donner plus ou moins d'autonomie aux établissements scolaires: leur position fait partie d'une vision de la gouvernance optimale du système, au regard des

idées du moment sur la gestion publique, la privatisation, la décentralisation de l'éducation. On ne peut ainsi penser l'enjeu de l'autonomie sans l'inscrire dans le contexte plus large de la conception et du contrôle des politiques éducatives. Et sans distinguer deux catégories d'acteurs: ceux qui pensent la gouvernance comme système, développent une doctrine, explicitent et font évoluer les règles à suivre. Et ceux qui n'ont pas vocation à intervenir à ce niveau et se bornent à tirer leur épingle du jeu dans le système tel qu'il est, sans avoir la vocation ou les moyens de contester ouvertement les règles ou de les repenser dans leur ensemble.

L'autonomie des établissements, une question (encore) vive?

Sommes-nous dans un temps fort ou un temps faible du débat sur l'autonomie des écoles? Face à une question de jadis ou encore vive? Il est difficile de le dire avec certitude, car le débat actuel porte globalement sur la gouvernance du système éducatif. Or celui-ci présente partout de nombreuses facettes, au rang desquelles figure l'autonomie des établissements scolaires. C'est pourquoi cette question ne semble pas au centre des préoccupations.

Les conclusions du débat sur la gouvernance auront des implications pour le statut et le degré d'autonomie des établissements scolaires, mais elles sont en quelque sorte masquées par une question plus large,



24-26 janvier 2013
Université de Genève

Des écoles autonomes ?

Ambivalences des acteurs & Rhétoriques de la gouvernance

2^e colloque international sur l'innovation en éducation et formation

Organisation
LIFE-Laboratoire Innovation Formation Education

Informations et inscriptions
www.life2013.unige.ch

行

© Henriette Brown, A Girl Writing, 1870

FACULTÉ DE PSYCHOLOGIE ET DES SCIENCES DE L'ÉDUCATION

UNIVERSITÉ DE GENÈVE



qui touche à la décentralisation/déconcentration des décisions. Dans la mesure où le débat global sur la gouvernance du système scolaire est en cours, la question des établissements reste en quelque sorte «suspendue», en attente d'une vision claire du niveau optimal de pilotage des politiques et des pratiques éducatives.

Se défaire du pouvoir: quelles motivations?

Quelles sont les raisons des responsables du système éducatif lorsqu'ils œuvrent, soit en faveur d'une autonomie plus substantielle des établissements scolaires, soit au contraire pour sa limitation?

La question se pose évidemment en des termes différenciés:

- dans les systèmes au sein desquels l'autonomie des établissements est première, la question étant de la limiter par des prescriptions s'adressant à tous les établissements, ou alors à tous les pouvoirs organisateurs ou toutes les commissions scolaires dont ils dépendent localement;
- dans les systèmes dans lesquels les établissements ne sont que des rouages d'un ministère ou d'un réseau confessionnel centralisé; l'autonomie des établissements scolaires n'est pas alors un droit, mais une délégation de pouvoir, réversible.

Dans les deux contextes, une partie des enjeux, des arguments, des ambivalences et des conflits sont les mêmes. Cela d'autant plus que les organisations internationales, la culture du management et les sciences sociales ont créé un langage commun, par exemple celui du *New Public Management*, pour poser ces problèmes en les dégageant partiellement de l'histoire et des spécificités de chaque système éducatif.

La question sera posée ici à propos des systèmes éducatifs (nationaux ou régionaux) dans lesquels l'autonomie des établissements procède d'une délégation de pouvoir, dans lesquels la direction du système se désaisit volontairement d'une partie des décisions. L'autonomie est alors octroyée en raison d'un choix relativement délibéré, qui relève d'un calcul stratégique inscrit dans une nouvelle conception de la gouvernance, du contrôle et des régulations.

Quel est ce calcul? Les discours officiels affirment généralement que des établissements autonomes seront d'une part plus efficaces, d'autre part mieux intégrés dans le tissu social. Mais on peut aussi imaginer des raisons moins claires ou moins avouables: déléguer à la base les arbitrages qu'on ne peut plus ou qu'on ne veut plus assumer au sommet; renforcer le contrôle de l'école par les usagers; exiger des professionnels davantage d'engagement et de fiabilité en échange de la liberté accordée; etc. Les motivations de l'autorité peuvent être jugées plus ou moins légitimes par les enseignants, les séduire ou au contraire rebuter certains, faire les deux choses alternativement et alimenter leurs ambivalences face au mélange de liberté et de responsabilité qu'implique l'autonomie véritable.

Une autonomie relative

Une fois l'autonomie octroyée, les ministères et les directions générales se désintéressent-ils alors de ce qui se passe dans les établissements scolaires? Nullement. S'en sentent-ils moins responsables politiquement et juridiquement? Fort peu, car lorsque les choses se passent mal, c'est au politique et à l'administration centrale que le Parlement, l'opinion, les médias demandent des comptes.

Rien ne dit qu'un pouvoir moins jacobin aura l'impression de perdre la main et de cesser de contrôler la qualité, l'homogénéité et le coût des «services éducatifs», les contenus de l'enseignement et les niveaux d'exigence. Reste alors à comprendre son raisonnement. Pourquoi le ministère et les administrations centrales renoncent-ils à décider de tout dans tel ou tel domaine, sans avoir pour autant l'impression que l'essentiel leur échappe et sans craindre que leur responsabilité soit engagée dans les décisions prises localement?

Pour avoir les bénéfiques pratiques et symboliques d'une certaine autonomie, sans pour autant prendre des risques inconsidérés, on peut faire l'hypothèse que les autorités centrales n'accordent aux établissements qu'une autonomie relative, définie de manière à rendre improbable des usages aberrants. Comment? Par des textes de cadrage («au moins quatre heures de mathématique par semaine, mais pas plus de six»), en comptant sur des régulations locales (parents, pouvoirs locaux), en jouant sur la mise en concurrence des établissements ou encore en exerçant un contrôle sur les effets (obligation de résultats).

Les curseurs à actionner

L'autonomie peut donc réduire le contrôle pour le rendre moins tatillon, mais aussi le remplacer par de nouvelles contraintes plus ou moins appréciées. Peut-être faut-il, pour traiter cette question, envisager que la logique des administrations centrales n'est pas la même selon les domaines concernés. En effet, l'autonomie des établissements scolaires n'est pas une et indivisible. Elle peut être faible sur certains plans, forte sur d'autres.

Sans prétention à l'exhaustivité, on peut distinguer quelques dizaines de domaines dans lesquels accorder ou imposer une autonomie a un sens spécifique: contenus de l'enseignement; évaluation des élèves; engagement des professeurs; évaluation des professeurs en cours de nomination; évaluation des professeurs nommés; engagement du personnel administratif et technique; règles relatives à la tenue vestimentaire; sanctions des élèves; prescriptions relatives au travail des professeurs; contrôle du travail des enseignants; existence, nature, durée du projet d'établissement; organisation des classes, des modules, des décroissements; répartition des ressources humaines et financières; budget propre; partenariats avec les autorités locales; partenariats avec des entreprises; information, participation, association des parents; présence et interventions des parents en

classe; choix des moyens d'enseignement; choix des équipements informatiques; choix du mobilier scolaire; organisation des espaces de travail; horaire hebdomadaire; nombre d'heures attribuées aux disciplines et à des espaces interdisciplinaires; surveillance des élèves dans l'enceinte scolaire (hors classe); actions de prévention (drogues, accidents, maladies); existence, nature et ampleur des devoirs à domicile; existence et nature du soutien pédagogique; stratégies de lutte contre l'échec scolaire; restaurants scolaires; études surveillées; répartition des tâches de direction, de coordination, d'animation; existence, contenus et modalités de formation continue des professeurs; sécurité autour de l'établissement et sur le chemin de l'école.

Les curseurs sont donc nombreux à actionner. Défendre ou combattre l'autonomie des établissements ne signifie pas grand-chose si l'on ne dit pas quels items de cette liste seront partiellement ou totalement laissés à leur initiative. Mais si évolution il y a dans une partie au moins des domaines évoqués, il reste à comprendre quels ont été les acteurs qui ont joué un rôle moteur dans cette évolution et quels sont ceux qui sont encore actifs dans ce débat. Quels étaient et quels sont leurs intérêts et leurs raisons de redistribuer les compétences dans l'institution?

Dans chaque domaine, les dirigeants du système peuvent se poser la question: vaut-il mieux imposer des règles (souvent identiques) à tous les établissements ou leur accorder une certaine autonomie? On peut conclure dans le sens de la centralisation pour certains domaines et de l'autonomie pour d'autres, parce que les risques et les avantages ne sont pas les mêmes ou n'ont pas la même ampleur.

Durant le colloque, la problématique sera abordée en trois volets principaux:

1. les raisons pour lesquelles les responsables des systèmes éducatifs veulent donner davantage d'autonomie aux établissements ou au contraire s'y refusent;
2. le partage du pouvoir de décision au sein des établissements et dans le cadre de leur autonomie observable;
3. l'ambivalence des acteurs (notamment les cadres intermédiaires et les enseignants) à ce propos. ●

¹ Laboratoire innovation formation éducation. Université de Genève. FPSE.

Pour s'inscrire au colloque: *Des écoles autonomes? – Ambivalences des acteurs & Rhétoriques de la gouvernance.* Uni Mail & Haute Ecole de travail social, du 24 au 26 janvier 2013, voir: www.life2013.unige.ch

Programme

Laboratoire innovation formation éducation (LIFE)
2e colloque international sur l'innovation dans l'éducation et la formation

Des écoles autonomes?

Ambivalences des acteurs & Rhétoriques de la gouvernance

Uni Mail & Haute Ecole de travail social,
du 24 au 26 janvier 2013

Jeudi 24 janvier 2013, Uni-Mail

18h30-21h: Conférence et débat publics

L'autonomie des établissements scolaires: promesse ou impasse?

Nathalie Mons, Université Paris Est-Marne la Vallée
Animation: Olivier Maulini & Frédéric Yvon, LIFE

Vendredi 25 janvier 2013,

Haute Ecole de travail social, Grand auditoire

9h-10h30: Quatre regards sous forme de table ronde

Des systèmes éducatifs en quête de gouvernance

Belgique: Vincent Dupriez, Université catholique de Louvain

France: Yves Dutercq, Université de Nantes

Québec: Claude Lessard, Conseil supérieur de l'Éducation du Québec

Suisse: Walo Huttmacher, Fondation des régions européennes pour la recherche en éducation, Genève

Animation: Philippe Perrenoud & Andreea Capitanescu, LIFE

11h-12h30: Ateliers parallèles (session 1).

Animation: LIFE.

14h-15h30: Quatre regards sous forme de table ronde

L'autonomie des établissements: entre pouvoir partagé et confisqué

Belgique: Michèle Garant, Université catholique de Louvain

France: Anne Barrère, Université Paris V

Québec: Guy Pelletier, Université de Sherbrooke

Suisse: Laetitia Progin, Université de Genève

Animation: Aline Meyer & Danièle Périsset, LIFE

16h-17h30 Ateliers parallèles (session 2).

Animation: LIFE.

19h-2h: Dîner festif au café-restaurant du Parc des Bastions

Samedi 26 janvier 2013,

Haute Ecole de travail social, Grand auditoire

09:00-10:30 Quatre regards sous forme de table ronde

Des acteurs plus ambivalents que jamais: l'autonomie, conquête ou cadeau empoisonné?

Belgique: Xavier Dumay, Université catholique de Louvain

France: Alain Bouvier, Haut Conseil de l'Éducation

Québec: Christian Maroy, Université de Montréal

Suisse: Georges Felouzis, Université de Genève

Animation: Olivier Maulini & Marie-Ange Barthassat, LIFE

11:00-13:00 Synthèse et débat général

L'autonomie des établissements scolaires a-t-elle encore un avenir?

Monica Gather Thurler & Frédéric Yvon, LIFE



«Mon école est-elle autonome?»

Test autocorrectif

Le débat sur l'autonomie des établissements scolaires est complexe, parce que les vertus et les vices de la chose sont mal établis, mais aussi parce que le mot même d'autonomie peut porter à confusion. Pour vous en convaincre, testez rapidement l'autonomie de votre école (ou ce que vous en pensez...) en imaginant comment elle réagirait dans les trois situations qui suivent.

A. Deux enseignants à remplacer

Deux de vos collègues du cycle élémentaire partiront à la retraite à la fin de cette année. Pour les remplacer, la procédure habituelle va s'appliquer:



© Gianni Ghiringhelli

1. Le service cantonal des ressources humaines entrera ces deux postes vacants dans sa base de données centralisée; il procédera aux engagements nécessaires pour tout le canton, puis désignera deux personnes à la tête des deux classes à repourvoir dans votre bâtiment. Il priera votre directrice ou votre responsable d'établissement de veiller à l'accueil des nouvelles recrues.

2. Votre directrice recevra elle-même les dossiers de candidature; elle procédera à des entretiens de recrutement et retiendra les deux personnes répondant le mieux, compte tenu de ses critères d'évaluation personnels, aux besoins de l'établissement. Elle vous priera, vous et vos collègues, de faire bon accueil aux nouvelles recrues, au besoin en assumant vous-mêmes la prise en charge des classes difficiles.

3. L'équipe enseignante va examiner la situation, établir le profil idéal des personnes à recruter et préparer leur accueil dans l'école. Après consultation du Conseil d'établissement, les candidats seront reçus en entretien par une délégation de ce dernier, puis classés en fonction de leur proximité avec le profil établi. Les deux dossiers retenus seront soumis à l'approbation de votre directrice et de l'administration cantonale.

B. Un code vestimentaire à créer?

Certains enseignants tolérant le débardeur et le maquillage en classe, d'autres non, l'association de parents d'élèves de votre établissement a réclamé l'introduction d'un code vestimentaire dans le règlement et la charte de bonne conduite. En réponse:

1. Votre directrice a demandé à l'administration centrale que des règles soient établies pour l'ensemble du canton. Le principe d'un code a été accepté par le conseiller d'Etat, son contenu débattu entre l'employeur, le syndicat des enseignants et la fédération des associations de parents, puis présenté à la presse. Une polémique a suivi à propos des rôles respectifs des familles et de l'école dans l'éducation des enfants, mais quoi que vous en pensiez, votre rôle est désormais d'appliquer les nouvelles directives.

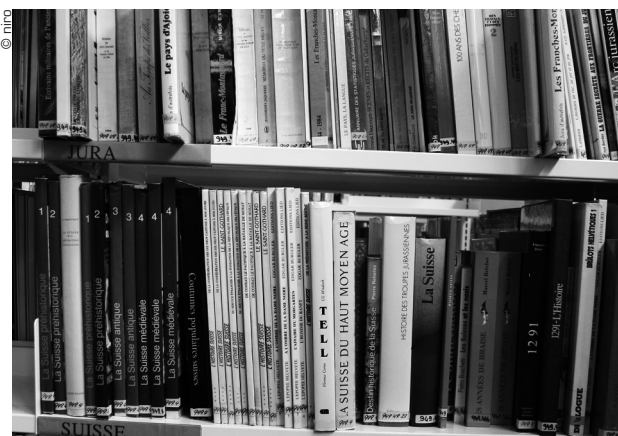
2. Votre directrice ne souhaitant pas solliciter sa hiérarchie, vous et vos collègues lui avez demandé d'assumer ses responsabilités et d'établir elle-même des règles faisant foi dans l'établissement, comme son cahier des charges le stipule au demeurant. Ses décisions (surtout celle d'interdire les nu-pieds...) n'ont pas fait l'unanimité, mais elles ont eu le double mérite d'éviter de longues discussions entre enseignants, puis entre eux et les parents dans le cadre du Conseil d'établissement.



© Gianni Ghiringhelli

3. La motion des parents a été d'emblée acheminée vers le Conseil d'établissement, premier destinataire des propositions de modifications du règlement. Les membres du Conseil ont consulté leurs bases respectives, y compris les élèves qui se sont tournés vers les conseils de classe chargés de formuler des propositions et des arguments. L'événement a permis de travailler l'argumentation écrite et orale en situation, et de montrer aux parents comment le domaine de formation générale «Vivre ensemble et exercice de la démocratie» du Plan d'études romand pouvait faire le lien entre la didactique du français, l'éducation à la citoyenneté et la démocratie participative *dans* et *par* la vie de l'école.

C. Un moyen d'enseignement à choisir



La Conférence romande de l'instruction publique a validé trois manuels différents pour l'enseignement des sciences sociales et humaines au cycle moyen, et proposé que chaque canton opte pour l'une ou l'autre des versions en fonction de ses préférences. Dans votre école:

1. Les enseignants trouvent que le choix du canton est absurde, parce que le manuel retenu semble d'autant mieux plaire à l'opinion publique qu'il est éloigné des objectifs du Plan d'études romand et des attentes fixées par les épreuves cantonales. Certains indignés veulent écrire au ministre, d'autres directement au niveau intercantonal; un troisième groupe refuse de s'impliquer au motif que la directrice est payée pour le faire. En l'absence de majorité – et parce que la discussion est jugée stérile à l'unanimité –, l'équipe décide de ne rien décider.

2. La directrice est interpellée par des délégués syndicaux mécontents, et elle donne raison aux protestataires. Mais elle exige de ne pas remonter plus haut, pour qu'elle ne se retrouve pas en porte-à-faux vis-à-vis de l'institution. «Laissez-moi faire! Je saurai manœuvrer sans placer personne sur les pattes de derrière, affirme-t-elle. Sinon, comment obtiendrai-je le demi-poste de maître de soutien que j'ai réclamé?» L'argument convainc peu, mais personne ne le conteste de front, puisque le dernier enseignant à avoir contredit la direction s'est retrouvé tout seul à passer pour un insolent...

3. Les enseignants et la directrice présentent le problème au Conseil d'établissement, et proposent que l'école écrive aux instances cantonales et intercantionales compétentes pour exprimer son désaccord et demander davantage de marge de manœuvre dans le choix des moyens d'enseignement. Les parents ne trouvent pas de défaut à l'ouvrage incriminé, mais ils acceptent de signer la lettre collective parce qu'ils font confiance aux professionnels et jugent que l'autonomie locale doit être revendiquée de manière cohérente, y compris lorsqu'elle débouche sur des choix qui peuvent ponctuellement nous déplaire.

Correction:

Additionnez les numéros de vos réponses aux questions A, B et C. Certes, l'autonomie va toujours et grossièrement croissant, mais est-elle séduisante en tout pour autant?

Si vous obtenez *4 points ou moins*, l'autonomie de votre école peut être jugée *faible*; les décisions significatives sont prises au niveau central, ce dont votre directrice, vos collègues et vous-mêmes vous accommodez tant bien que mal. Certes, le rôle d'exécutant est parfois frustrant, mais il a le double mérite d'éviter de longues discussions (voire des conflits) à la salle des maîtres, et des inégalités de traitement entre les établissements.

Si vous obtenez *8 points ou plus*, l'autonomie de votre école peut être jugée *forte*; les acteurs locaux ont une marge de manœuvre manifeste, dont ils font usage à l'invitation de l'autorité supérieure, mais aussi et parfois contre son gré. C'est que votre autonomie est hybride: moitié composée du pouvoir qu'on vous a *concé*dé, moitié de celui que vous *revendique*z. Elle est donc proportionnelle à votre capacité de tomber d'accord, d'abord entre professionnels, ensuite avec les usagers, pour le meilleur ou pour le pire suivant les décisions que vous prenez.

Si vous obtenez entre *5 et 7 points*, l'autonomie de votre école peut être qualifiée de *relative*; parce que ses choix sont libres et contraints en alternance, ou parce que votre directrice a tellement les coudées franches qu'elle impose systématiquement *sa* réponse aux questions que le système scolaire délègue aux établissements. La polysémie du mot *autonomie* est ici à son comble: soit votre école et votre directrice se confondent, et elles sont parfaitement autonomes; soit l'autonomie d'une personne morale implique qu'on débattre *en son sein* des options qui se prennent *en son nom*, et votre autonomie d'enseignant implique que vous ayez le droit (autonomie concédée), la compétence et la volonté (autonomie revendiquée) de participer pleinement à de telles délibérations... Finalement, qui est autonome? Qui est aliéné? Qui est insoumis? En décident, en somme, ceux qui ont le pouvoir de fixer ce qui est ou non autorisé...

L'autonomie des écoles: le point de vue d'enseignants

L'autonomie des établissements est depuis longtemps souhaitée et revendiquée par un nombre important d'acteurs afin que les professionnels disposent de la marge de manœuvre nécessaire pour mieux prendre en compte les spécificités locales. Mais qu'en est-il réellement? Que se passe-t-il au cœur des écoles? Les professionnels ont-ils le sentiment d'être autonomes?

Entre le pouvoir absolu aux mains du seul chef et une école où tout peut être négocié, il existe une vaste étendue de possibilités. Cela dépend sans doute en partie du rapport de la direction d'établissement au pouvoir, aux prescriptions et injonctions qu'elle reçoit, aux responsabilités qu'elle doit assumer même si elle n'est pas maîtresse de toutes les options prises. Cela dépend aussi de son rapport à l'incertitude, plus particulièrement lors d'une période marquée par la concurrence entre établissements et où les indicateurs de performance se font de plus en plus présents. Evidemment, tout ne dépend pas de la direction. L'équipe enseignante et sa manière de revendiquer une partie du pouvoir ont probablement une répercussion significative sur la gestion de l'autonomie au sein de l'établissement. Afin de mieux comprendre les réalités vécues au sein d'établissements scolaires, nous avons choisi de donner la parole à quinze enseignants romands (Fribourg; Vaud; Genève) en les interrogeant sur la manière dont ils conçoivent et vivent l'autonomie au sein de leur établissement. Par là, il s'agissait aussi pour nous de remettre en question la fausse simplicité de la notion d'autonomie (Chatzis et al., 1999) et de montrer certaines ambiguïtés dont elle est porteuse.

Qu'est-ce qu'une école autonome et comment l'autonomie est-elle perçue?

La majorité des enseignants interrogés définissent l'autonomie comme la possibilité de bénéficier de marges de manœuvre nécessaires afin d'être en mesure de mener des actions, de prendre des décisions selon le contexte dans lequel se situe l'établissement et les spécificités du public d'élèves:

Dans un cadre institutionnel, l'autonomie signifie avoir carte blanche sur la façon de mener les actions pédagogiques qui concernent le cœur du métier.

Pour moi, l'autonomie est la possibilité pour les établissements de pouvoir profiter de marges de manœuvre importantes afin que les enseignant-e-s puissent développer leur génie propre et pour l'équipe son intelligence collective.

Une école autonome serait donc une école qui sache s'adapter aux besoins de chacun, une école qui puisse *optimiser un système en le rendant plus réceptif aux réalités du terrain*. Les enseignants restent cependant conscients qu'une telle autonomie est difficile à mettre en œuvre, sachant que dans un système étatique, l'autonomie ne peut être que partielle:

En même temps, ce qui rend l'autonomie très compliquée, c'est qu'aucun système ne vit en vase clos et que donc les difficultés sont importantes pour prétendre à de l'autonomie.

Pour une part des enseignants, l'autonomie est d'abord perçue comme la base d'une gestion plus participative dans les établissements, l'invitation aux débats et aux confrontations d'idées entre les enseignants, et entre enseignants et équipes de direction:

Pour moi, l'autonomie des établissements, c'est la gestion commune du fonctionnement d'un établissement par les différents acteurs du système (direction, enseignants, parents, parascolaire). C'est la construction d'un système proche des besoins des différents partenaires et qui nécessite des réponses spécifiques à la situation sur place.

Elle représente donc la *possibilité de travailler collectivement les objets importants en fonction du contexte d'établissement*. Dans un rapport direction-enseignant, elle est également lue comme une marque de confiance accordée aux équipes enseignantes.

Plus d'autonomie pour plus de contrôle?

Chaque enseignant s'estime largement compétent pour enseigner et souhaiterait dès lors œuvrer à sa guise dans sa classe, en bénéficiant d'une confiance absolue de sa direction. Cependant, cette part d'autonomie professionnelle revendiquée est rarement associée à la nécessité de rendre compte et de responsabiliser:

J'estime que les contraintes administratives de plus en plus grandes empiètent sur l'autonomie de l'enseignant.

L'autonomie décrétée est assortie de contrôle et donc de paperasserie qui la plombe complètement.

Il y a une attitude confuse ou ambiguë de la part de nombreux enseignants vis-à-vis de leur autonomie. Je postule que c'est lié au fait qu'une démarche autonome impliquerait plus de responsabilité.

Il semble que le contrôle augmente et que l'autonomie décroît. L'autonomie est un idéal – voire un idéalisme – qui ne s'est jamais réalisé.

L'autorité scolaire du canton a réussi ce tour de force d'introduire une forme d'autonomie lui permettant de mieux observer et contrôler les établissements.

Entrevue sous cet angle, l'autonomie est donc aussi ressentie comme une potentielle charge de travail dans l'idée qu'elle oblige à rendre des comptes et à justifier ses actions. Ainsi une très grande partie des enseignants ont l'impression que leur autonomie professionnelle décroît. Ce sentiment dépend en partie également du rapport de la direction aux injonctions institutionnelles qu'elle reçoit et de la manière dont elle les gère avec l'équipe enseignante au sein de l'établissement:

Cela dépend beaucoup du directeur et de sa capacité à filtrer les contraintes institutionnelles pour qu'elles ne pèsent pas trop sur l'équipe. Certaines équipes sont enfermées dans des carcans assez rigides, d'autres ont plus de libertés dans le cadre défini par le département. Il est aussi important que les équipes sachent se créer des espaces de décision. Cela peut impliquer de la résistance, mais pas forcément, tout dépend de la manière dont le dialogue est engagé dans l'établissement.

Les enseignants interrogés relèvent ainsi une ambiguïté entre une volonté d'harmoniser la gestion des établissements, en redonnant le pouvoir au local, et une diversité entre les établissements. Cette diversité se marque par la façon dont chaque équipe de direction et chaque établissement se saisit des marges de manœuvre offertes par l'autonomie déclarée. Il est même possible qu'une partie du corps enseignant, tout en dénonçant des directives et des moyens d'enseignement contraignants, préfère renoncer à une part importante de l'autonomie, pour ne pas avoir à justifier certains choix aux yeux de la hiérarchie et des parents. L'autonomie, qui peut être relue comme la liberté régulièrement citée par les enseignants interrogés, est donc d'abord celle qui sert à prendre des décisions, sans forcément rendre de compte, et à infléchir ou interpréter les directives officielles.

Enfin, malgré une coordination romande (HarmoS, PER, MER), les politiques cantonales semblent rester très diverses face à la question de l'autonomie professionnelle des acteurs. L'autonomie des enseignants semble plus résider dans la nécessité de faire face aux missions dévolues et prescrites par les règlements et les plans d'études que dans l'idée de rendre les ensei-

gnants auteurs et acteurs de la gestion de l'organisation scolaire et de l'établissement.

Pour ne pas conclure

De premier abord, l'autonomie apparaît surtout comme une marge de manœuvre de l'individu, voire d'une équipe vis-à-vis de la prescription et du contrôle. Selon Chatzis et al. (1999), symbole de l'évolution des systèmes de gouvernance et d'un processus de professionnalisation, l'autonomie peut pourtant être sollicitée à trois niveaux distincts; celui des enseignants appelés à s'investir autrement dans leurs activités, celui des équipes avec un regroupement autour de projet de cycle d'apprentissage ou d'établissement et celui des «établissements dotés de pouvoir opérationnels et stratégiques étendus sous contraintes de missions et de résultats attendus» (Chatzis, 1999, p. 14). Le travail des enseignants a toujours été régi et le reste encore par un ensemble d'éléments prescrits et formels (loi scolaire, règlement, plan d'études, directives et documents internes à un établissement). Toutefois, même si les enseignants travaillent dans un contexte prédéfini, ils sont au bénéfice d'une certaine autonomie, plus ou moins revendiquée, plus ou moins assumée, plus ou moins clandestine. Dans ce cadre, certains s'imaginent une liberté totale alors que l'autonomie ne va souvent pas sans obligations et nécessité de rendre compte. Certains enseignants se suffisent de petites libertés, d'autres au contraire espèrent participer à la gestion de l'établissement, influencer sur les décisions stratégiques, optimiser le système.

En fin de compte, l'autonomie des enseignants permet aux administrations scolaires de leur faire porter une part des contradictions du système (Ph. Perrenoud, 2000) et arrangent les enseignants lorsqu'elle allège leurs contraintes. Elle reste souvent peu définie ou à définir dans une perspective d'autodétermination. Toutefois, à l'instar de ce que nous pouvons observer dans de grandes entreprises modernisées, l'isolement dans lequel peuvent se trouver les enseignants et les exigences contradictoires qui pèsent sur eux révèlent un décalage entre l'évolution formelle, censée les mettre en valeur, et ce qu'ils semblent vivre sur le terrain (Linhart, 2009). Le grand défi de l'école actuelle reste probablement le passage d'une autonomie personnelle des enseignants, acquise dans l'exercice d'une fonction (enseignant d'une classe, d'une discipline) à une autonomie par la coopération assumée par un collectif de professionnels. ●

K. Chatzis, C. Mounier, P. Veltz & P. Zarifian (1999). *L'autonomie dans les organisations. Quoi de neuf?* Paris: L'Harmattan.

D. Linhart (2009). *Travailler sans les autres?* Paris: Seuil.

P. Perrenoud (2000). *L'autonomie au travail: déviance déloyale, initiative vertueuse ou nouvelle norme?* Cahiers pédagogiques, 384, 14-19.

«L'heure n'est plus, en Europe, à une autonomie scolaire tous azimuts»

Spécialiste des politiques publiques d'éducation, Nathalie Mons a travaillé comme experte pour la Commission européenne (agence Eurydice) et, plus récemment, comme rapporteuse de la concertation sur la refondation de l'école française initiée par le ministre de l'éducation nationale Vincent Peillon.

Elle a analysé, en 2008, pour le Café pédagogique, les évolutions de la gouvernance éducative dans les pays européens. Le texte présenté ci-après est un extrait de l'article complet que l'on peut retrouver sur le site du Café pédagogique¹.

Est-ce qu'on met la même chose derrière l'expression «autonomie scolaire» dans tous les pays?

NM: Non, il s'agit d'une politique multiforme qui est mise en œuvre diversement selon les pays. Les transferts de compétences peuvent en effet affecter diversement les responsabilités en matière de pédagogie, de gestion des ressources financières et humaines. Tous les pays n'ont pas insisté de la même façon sur ces trois domaines d'attribution. Certains pays ou régions privilégient le transfert de compétences dans les domaines de la gestion financière et des ressources humaines (RH) comme l'Irlande (pour le secondaire inférieur), la Lettonie, l'Angleterre ou l'Ecosse. D'autres, au contraire, ont mis l'accent sur l'autonomie pédagogique, comme l'Italie qui a octroyé plus de flexibilité aux établissements dans la définition de l'offre pédagogique, des curriculum et des emplois du temps. Suivant les pays, on remarque une volonté d'autonomiser les acteurs locaux sur certaines fonctions plus que sur d'autres. Cette asymétrie résulte parfois des évolutions des réformes d'autonomie scolaire. Ainsi, en Angleterre, si les années 1980 ont été marquées par un mouvement volontariste de transferts de compétences aux établissements scolaires en matière de gestion financière et de RH, la centralisation du curriculum est entamée en 1988 avec la création du *National Curriculum* et se renforce tout au long des années 1990. Ce mouvement a créé une distorsion de plus en plus forte entre les marges de manœuvre accordées entre les domaines financier et humain et les contraintes imposées en matière de pédagogie. La France présente quant à elle une autonomie très encadrée dans les domaines pédagogiques et des ressources humaines. Ces évolutions différenciées montrent que les pays cherchent encore les bonnes configurations en matière d'autonomie. En particulier le questionnement est fort sur l'autonomie pédagogique des établissements.

Tous les pays européens n'ont-ils pas évolué dans le sens d'une plus grande autonomie pédagogique?

Non. Si, dans les domaines administratifs, financiers et

de gestion des ressources humaines, les deux dernières décennies ont été marquées par un transfert quasi continu de compétences vers les établissements, dans le domaine pédagogique, les réformes menées sont plus erratiques. Cela montre clairement une absence de consensus sur les effets positifs de l'autonomie pédagogique. Dans certains pays, cette organisation scolaire est perçue comme un facteur puissant d'amélioration de la qualité des apprentissages, alors qu'elle est appréhendée paradoxalement dans les systèmes très décentralisés comme un handicap à la recherche d'une meilleure efficacité et d'une plus grande égalité scolaire.

C'est tout d'abord le cas dans les pays historiquement décentralisés en matière pédagogique, comme les trois communautés belges, les Pays-Bas et l'Angleterre. Ainsi, en Belgique, les marges de manœuvre pédagogiques des établissements scolaires et des pouvoirs organisateurs sont désormais plus encadrées par le développement de standards. Ces nouvelles références structurantes prennent la forme d'«objectifs finaux» en Belgique flamande depuis 1991 et de «socles de compétences» en Belgique française depuis 1999. Si les pouvoirs organisateurs continuent d'exercer leurs prérogatives de conception des curriculum locaux, ces contenus doivent désormais répondre aux exigences édictées par les communautés. De même en Angleterre, la liberté pédagogique qui avait atteint un point culminant suite à la Seconde Guerre mondiale a fortement été entamée par la création en 1988 du *National Curriculum* et le développement dans les années 1990 des *Numeracy and Literacy Strategies*, qui imposent aux enseignants un encadrement très contraignant des pratiques pédagogiques en mathématiques et en anglais. Le mouvement est un peu en train de s'inverser en Angleterre. De façon générale, les pays fédéraux, comme les Etats-Unis, la Suisse, l'Australie, imposent désormais des standards nationaux à leurs régions et à leurs établissements pour améliorer l'efficacité du système, réduire les inégalités, faire progresser la mobilité des élèves.



Ce nouvel encadrement pédagogique est-il seulement le fait des pays historiquement décentralisés?

NM: L'autonomie pédagogique est également questionnée dans les pays pionniers qui avaient le plus souvent développé des politiques volontaristes en la matière. Si, dans ces pays, la liberté des enseignants demeure importante, elle s'accompagne désormais de nouveaux cadres qui guident leur action. Ainsi, en Hongrie, depuis 2003, le *National Core Curriculum*, même s'il laisse encore une large flexibilité aux équipes pédagogiques, a été davantage détaillé. De la même façon, si la liberté pédagogique reste également la règle de base au Danemark, depuis 2003 un amendement à la Loi scolaire prévoit que le Ministère de l'Éducation est désormais chargé de définir des «objectifs communs» nationaux contraignants. De plus, pour les disciplines obligatoires, le Ministère produit désormais des documents décrivant de façon plus précise les contenus à enseigner. Ces documents n'ont certes qu'un statut de conseils, mais semblent être très suivis par les municipalités et les enseignants.

De même façon, la Suède, qui avait introduit dès 1993 un programme scolaire fondé sur les résultats (et non sur le détail des contenus à enseigner), interroge son autonomie scolaire volontariste. Le pays envisage désormais une réforme qui irait dans le sens d'une définition plus contraignante des enseignements. En

effet, de nombreuses enquêtes menées par l'Inspection montre que cette formulation des programmes d'enseignement conduit à des difficultés d'interprétation des objectifs pédagogiques pour les enseignants ainsi qu'à des inégalités importantes dans les exigences académiques des écoles. Le rapport rendu en 2007 sur les Objectifs et le Suivi de l'École Obligatoire a mis en avant la nécessité d'offrir aux enseignants des contenus d'enseignement plus facilement interprétables et plus concrets. Il a souligné que les diverses interprétations du curriculum avaient créé de fortes disparités locales qui pouvaient questionner le concept même d'école unique. Ces quelques exemples montrent que l'heure n'est plus, en Europe, à une autonomie scolaire tous azimuts, mais bien à des transferts de compétences qui doivent être encadrés et régulés par des règles nationales ou du moins externes à l'établissement. C'est d'ailleurs ce que tend à montrer la recherche sur les effets de l'autonomie scolaire. ●

¹ www.cafepedagogique.net/lesdossiers/pages/2008/gouvernanceetablissemmentsnmons.aspx

Cet article contient aussi d'intéressantes informations sur les résultats de la recherche relative aux effets des réformes touchant à l'autonomie scolaire.

En savoir plus: N. Mons (2008). Autonomie et contrôle du travail enseignant. *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 48, 109-117. URL: <http://ries.revues.org/449>

Références

Guy Pelletier, Professeur Université de Sherbrooke

Au Québec: une réalité en évolution

Dans les années qui ont suivi la grande réforme de l'éducation des années 1960, bien des préoccupations étaient à l'agenda du changement. Il fallait constituer un ministère de l'Éducation (instance centrale), réorganiser les commissions scolaires (instances régionales) et «créer» des établissements scolaires pour qu'ils disposent d'un statut réel et des attributions suffisantes pour assurer, dans une certaine mesure, une «gestion sur site». Pour réaliser un tel projet, plusieurs conditions étaient jugées nécessaires. Certaines étaient d'ordre organisationnel, réglementaire et administratif, mais la qualification du personnel enseignant, professionnel et de gestion constituait une priorité.

Ainsi, dès la fin des années 1960, on assiste à l'universitarisation de la formation des enseignants de tous les ordres d'enseignement, à l'abolition de l'inspection scolaire, à l'intégration des enseignants du préscolaire, du primaire, du secondaire général et professionnel au sein d'un même corps enseignant (et au même corps syndical sans distinc-

tions salariales), à l'apparition puis à l'obligation d'une formation en gestion de l'éducation pour les directions d'établissement, etc.

L'accroissement des qualifications du personnel enseignant et de gestion ouvrait et ouvre toujours la porte à une autonomie accrue accordée aux écoles. Toutefois, celle-ci ne peut se réaliser sans une nouvelle donne

dans la répartition des compétences et des pouvoirs entre les différentes structures. A cet effet, le «Livre blanc» du ministre Laurin de 1982 voulait décentraliser de façon substantielle les attributions de la Commission scolaire (CS) vers les établissements de son réseau. On identifiait alors la nouvelle vocation de la CS comme étant une «coopérative de services» aux écoles. Il faudra attendre la grande réforme de l'éducation de 1997 pour que l'on puisse assister à une nouvelle répartition des pouvoirs entre les écoles et les CS: les écoles acquièrent une autonomie accrue, du moins dans les textes. Cette répartition maintenait toutefois les CS dans leurs grandes fonctions régulatrices de dispensation des services éducatifs de leur territoire.

De fait, un autre évènement entraînera une redistribution des cartes et un nouvel agenda. La Loi sur l'administration publique, adoptée en 2000, instaure de nouvelles pratiques d'une Gestion axée sur les résultats (GAR) à toutes les organisations publiques et parapubliques comme le sont les CS. La mise en œuvre de ces pratiques en éducation dès 2002 et surtout à partir de 2008 imposera un dispositif d'alignement stratégique assez étroit et hiérarchisé d'objectifs et de résultats mesurables, le tout enchâssé par des «contrats de performance» appelés «convention de partenariat» entre le ministère et la CS, et «convention de gestion et de réussite éducative» entre la CS et chacun des établissements de son territoire. L'ensemble du dispositif présenté comme nécessaire pour améliorer «l'efficacité scolaire» par une meilleure performance au niveau de la persévérance et de la réussite scolaire n'est pas sans «encadrer», voire limiter, l'accroissement de l'autonomie des écoles.

En comparaison avec d'autres pays membres de l'OCDE et selon les paramètres identifiés par cette dernière qui caractériseraient les «écoles de la réussite» (2011), l'école québécoise dispose de réelles plages d'autonomie, mais le modèle privilégié dans le tournant des années 1980 et repris la décennie suivante ne s'est pas concrétisé dans la forme anticipée. Au cours de ces décennies, l'intérêt pour une autonomie sans cesse accrue des écoles a connu des aléas variables et ne fut visiblement jamais l'objet d'un important consensus. Les grandes centrales syndicales des enseignants auront toujours été mal à l'aise avec une telle approche en privilégiant plutôt une centralisation de l'ensemble des dossiers éducatifs au ministère afin de faciliter les négociations et d'éviter la fragmentation de ses effectifs. Les gestionnaires des structures centrales et régionales la craignaient à tort ou à raison, car elle entraînerait des changements majeurs de leurs prérogatives, voire du maintien de leur fonction et de leur poste. Les enseignants se montraient souvent peu intéressés à ce type de préoccupations «extérieures à leur classe» et, comme il y a souvent une importante mobilité entre les écoles d'une année à l'autre, le sentiment d'appartenance à un établissement peut être bien aléatoire. En définitive, c'est aux associations de directions d'établissement que le projet plaisait le plus

et qui l'ont porté lors des débats et des consultations. Toutefois, au sein de leurs membres, les positions sont plus variées. D'aucuns ne manquent pas de signaler que plus d'autonomie sans de nouvelles ressources de soutien, notamment administratives, ne constitue pas un gain, mais un accroissement substantiel de la charge de travail et particulièrement des tâches chronophages que l'on apprécie le moins. Puis, on est de plus en plus conscient que plus d'autonomie aujourd'hui veut bien dire aussi plus de responsabilités, plus de redditions de compte, plus de stress à l'égard des objectifs de performance à atteindre...

En conclusion, au Québec la nouvelle gouvernance de l'éducation caractérisée par un nombre croissant de parties prenantes dans la gestion du système éducatif, y compris au sein de l'établissement scolaire, et l'implantation de la GAR constituent une réalité beaucoup plus actuelle que les discours des décennies précédentes sur l'autonomie de l'école. Mais, peut-être aussi parce qu'au cours des années bien des avancées ont déjà été réalisées sur le sujet... ●

Les commissions scolaires: des gouvernements locaux

72 commissions scolaires veillent au Québec à la réussite des élèves, en offrant des services aux directions d'établissements et aux enseignants afin qu'ils puissent se consacrer dans les meilleures conditions à leur mission éducative.

Chaque commission scolaire est un gouvernement local dirigé par un conseil de commissaires dont la grande majorité est élue par la population de son territoire et des commissaires parents élus par les représentants parents de ses écoles. Chaque CS:

- s'assure que les élèves de son territoire, jeunes et adultes, reçoivent les services éducatifs auxquels ils ont droit;
- répartit équitablement les ressources entre ses établissements, en tenant compte des besoins exprimés et des inégalités sociales et économiques;
- organise et offre des services à la communauté. Ces services peuvent être de nature culturelle, sociale, sportive, scientifique ou communautaire;
- participe à l'élaboration de divers plans stratégiques en région (loisir, culture, emploi, économie, santé et services sociaux, sécurité publique);
- rend des comptes auprès du ministre de l'Éducation, du Loisir et des Sports du Québec et auprès de la population de son territoire.

Par ailleurs, les commissions scolaires, suivant l'article 39 de la Loi sur l'instruction publique (version 1er octobre 2011), octroient à chacune de leurs écoles un «acte d'établissement» qui correspond grosso modo au statut juridique d'une personne morale.

Sources: www.fcsq.qc.ca/commissions-scolaires

En Communauté française de Belgique: une double liberté

Le système scolaire belge est marqué par une double liberté qui permet de saisir une partie des débats qui s'y développent, notamment la question de l'autonomie des écoles.

1. La double liberté comme principe fondateur

Cette double liberté permet à qui le souhaite de créer une offre d'enseignement et autorise chacun à inscrire ses enfants dans l'école de son choix. Cela se traduit par un système décentralisé où l'autorité des *pouvoirs organisateurs* (autorités habilitées à organiser une/ plusieurs école-s) est importante, et dans un système où des fédérations de pouvoirs organisateurs distinctes («des réseaux») poursuivent des finalités éducatives partiellement différentes. L'autonomie d'un pouvoir organisateur diffère selon qu'il est rattaché à la Fédération des pouvoirs organisateurs de l'Etat (maintenant «Communauté française»), des communes et provinces (CPEONS), du libre catholique (Segec), ou la Fédération des écoles libres indépendantes (FELSI). Cohabitent ainsi, au sein d'un même système scolaire, des programmes d'étude (propres à un réseau ou à un pouvoir organisateur, confessionnel ou non), des modalités de gestion du personnel plus ou moins centralisées, et des formes de subventionnement différenciés.

2. Un système qui se construit, aux dépens de l'autonomie des établissements?

Depuis 1988, des transformations – appuyées par des consultations et traduites dans des réformes – ont changé la donne suite à une réforme de l'Etat où l'organisation de l'enseignement a été déléguée aux communautés du pays (germanophone, néerlandophone,



© Gianni Ghiringhelli

francophone). Les structures resteront similaires, mais le financement sera différencié et défavorable aux francophones qui réaliseront des économies très mal vécues par les enseignants: réduction des effectifs, interdiction du redoublement – identifié comme coûteux - dans le premier degré de l'enseignement secondaire (12 à 14 ans) (Draelants & al., 2011).

Au milieu des années 1990, alors que le malaise enseignant s'intensifie et que des demandes pour une école plus équitable/efficace se font entendre, syndicats, pouvoir politique et réseaux lancent un processus de consultation. Durant ce processus, certains se manifesteront pour identifier l'existence de réseaux comme le responsable de l'inefficacité/inégalité du système (Beckers, 2008: 31). Cependant, le décret «Missions» – une base légale s'appuyant sur les résultats des assises – réaffirmera le statut des réseaux. Parallèlement, afin de réduire l'inégalité dans le système, la marge de manœuvre des réseaux sera réduite et des référentiels de compétences seront implémentés à différents moments du curriculum (désormais segmenté en cycles) (Beckers, 1998). Pour que les enseignants atteignent ces compétences désormais similaires partout, le décret prône le recours à des outils «trans-réseaux». Cette standardisation se fait également sentir en matière de gestion du personnel (création de statuts du personnel communs aux différents réseaux) et d'inscription des élèves.

Les établissements se verront eux reconnaître comme acteurs importants, ils seront ainsi invités à se définir des logiques d'action différenciées selon les défis locaux. Ce mouvement s'assortit d'une injonction à expliciter les orientations spécifiques prises par l'établissement en termes de philosophie/d'organisation des apprentissages et d'une injonction à la participation multiforme à la vie de l'école. La transformation de la question de l'autonomie est donc double: à côté de l'autonomie des pouvoirs organisateurs et de leurs fédérations, on reconnaît l'autonomie des établissements. Deuxièmement, on promeut une vision de l'autonomie qui est suscitée par décrets et cadrée par des règles communes.

3. Vers une standardisation accrue?

Durant les années 2000, cette dialectique de centralisation du système/autonomisation des écoles se poursuit, mais différemment, notamment au regard de la position des réseaux. Certains de ceux-ci adopteront une posture plus critique vis-à-vis de cette tendance, alors que le consensus était auparavant davantage présent (de Commer, 2005). La tendance à la centralisation du système se manifestera cette fois par la création d'entités «inter-réseaux» qui prennent en charge des questions de premier plan (l'inspection) et la création d'une commission de pilotage. Ces entités, qui ont une action transversale, recrutent dans tous les réseaux. Dès 2006, l'inspection deviendra «inter-réseaux» et se focalisera sur le contrôle (Maroy, 2009). Les inspecteurs n'effectueront plus de soutien pédagogique qui sera pris en charge par un corps d'agents propre à chaque réseau. Le statut et la formation des directions d'établissement sont également réformés, sans aboutir toutefois à une instance inter-réseaux de formation des directions d'écoles dont le travail est néanmoins encadré depuis peu par une lettre de mission commune à tous les réseaux.

Parallèlement aux réformes des statuts et de la formation des cadres, et sous l'impulsion de la commission de pilotage, se développe de manière massive l'évaluation externe des élèves, certificative en fin d'école primaire, et uniquement diagnostique, mais obligatoire, à d'autres moments. L'objectif est d'une part de collecter des informations sur l'état du système à des fins de régulation, et d'autre part de renvoyer aux établissements du feedback utile à une réflexion locale (Carette & Dupriez, 2010). Selon les réseaux, l'usage de l'évaluation externe peut varier, et inscrire cette dernière dans un modèle de régulation qui s'apparente davantage à une véritable régulation par les résultats. Enfin, l'autonomie en matière de recrutement des élèves, qui avait déjà été réduite auparavant, se voit cette fois encadrée par un décret qui remplace le sys-

tème du libre choix total par un système de choix préférentiel cogéré par les établissements et une instance inter-réseaux de régulation des inscriptions.

4. Conclusion

À l'origine, l'autonomie des pouvoirs organisateurs était très importante, et donnait lieu à des formes plus ou moins «centralisées» de régulation selon les réseaux. Au cours des deux dernières décennies, l'autonomie des pouvoirs organisateurs s'est transformée. Les réformes des années 1990 ont participé d'un double mouvement de fixation de balises communes aux différents réseaux (en termes de finalités du système, mais également en matière pédagogique et de gestion du personnel) et de reconnaissance de l'établissement comme acteur important dont on attend la mobilisation. Les années 2000 ont vu le développement de structures inter-réseaux de pilotage, d'inspection et d'évaluation qui ont connoté différemment l'autonomie des établissements, en y assortissant une forme douce de régulation par les résultats. L'analyse montre néanmoins que la forme que prend la régulation par les résultats en fonction des réseaux continue de conférer à l'autonomie des établissements des accents différents d'un réseau à l'autre. ●

¹ Xavier Dumay est professeur de sciences de l'éducation à l'Université catholique de Louvain. Ses recherches portent sur les politiques éducatives et l'administration scolaire. Samir Barbana est chercheur en sciences de l'éducation. Son travail de recherche porte sur les nouvelles politiques éducatives et l'évaluation externe des enseignants en particulier.

- J. Beckers (1998). *Comprendre l'enseignement secondaire: Evolution, organisation, analyse*. Bruxelles: De Boeck.
- J. Beckers (2008). *Enseignants en Communauté française de Belgique: Mieux comprendre le système, ses institutions et ses politiques éducatives pour mieux situer son action* (2e éd. actualisée). Bruxelles: De Boeck.
- V. Carette & V. Dupriez (2010). La lente émergence d'une politique scolaire en matière d'évaluation des élèves. Quinze ans de transformation en Belgique francophone, *Mesure et évaluation en éducation*, 32 (3), 23-45.
- M. Crahay & J. Donnay (2001). *La mise en place de la réforme du premier degré de l'enseignement secondaire*, Rapport de recherche auprès du ministre de l'enseignement S-secondaire belge francophone.
- de Commer. (2005). De pisa 2000 au contrat pour l'école, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 13-14, 1-67.
- de Commer. (2007). Le statut des directeurs d'école. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 30, 5-48.
- B. Delvaux & C. Maroy (2009). Justice scolaire et libre choix de l'école: le débat récent en Belgique francophone, *Éthique publique*, 11(1), 32-43.
- H. Draelants; V. Dupriez & C. Maroy (2011), *Le système scolaire, Les dossiers du CRISP*, 76.
- A. Demeuse; M-H. Bay; J. Straeten; A. Nicaise (2005), *Vers une école juste et efficace. Vingt-six contributions à l'analyse des systèmes d'enseignement et de formation*. Bruxelles: De Boeck.
- E. Mangez (2001). Réformer la réforme au premier degré. *La revue nouvelle*, 5. Bruxelles.
- C. Maroy (2009). Régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement et travail enseignant in M. Lopez & M. Crahay (2009). *Evaluations en tension. Entre la régulation des apprentissages et le pilotage des systèmes*, 83-100, Bruxelles: De Boeck.
- V. Vandenberghe(1998). L'enseignement en Communauté française de Belgique: un quasi-marché. *Reflats et perspectives de la vie économique*, 27(1), 65-75.



L'autonomie des écoles en Suisse: gouvernée? gouvernable?

Monica Gather Thurler est professeure universitaire retraitée depuis 2011 et vient de quitter le comité de direction de la **FORDIF**¹. Frédéric Yvon, qui y représente à son tour l'**IUFE-UNIGE**, a été nouvellement nommé comme professeur dans le domaine *Leadership* en éducation. Tous deux, lors d'un entretien, échangent leurs idées sur l'évolution de l'autonomie des écoles en Suisse, placée sous l'influence de pressions internationales, comme de nos habitudes les plus locales. Monica Gather Thurler (M.G.T.) connaît bien les écoles de Suisse. Frédéric Yvon (F.Y.) arrive du Québec et découvre le paysage helvétique.

Quelle place occupe la question de l'autonomie des écoles aujourd'hui en Suisse?

M.G.T.: L'autonomie des écoles n'est aujourd'hui ni la priorité des chercheurs ni une question dans l'air du temps. Quelle place la question occupe-t-elle néanmoins en Suisse et ailleurs? Le colloque international que LIFE organisera à Genève en janvier 2013 tentera d'y voir plus clair.

Quelles raisons ont repoussé la question de l'autonomie des écoles au second plan?

La question de l'autonomie des écoles, en lien avec celle de la professionnalisation du métier, a été fortement présente dans les débats précédant les années 2000. Depuis, elle s'est trouvée reléguée au deuxième rang par le changement global de la gouvernance des systèmes éducatifs qui a commencé à occuper tous les esprits, avec un coup d'accélérateur important depuis la publication des résultats Pisa. En Suisse, cette « reprise en main » va de pair avec un souci d'harmonisation des offres de formation sans précédent, qui mobilise actuellement de nombreux cantons et, notamment, tous les cantons romands (HarmoS).

Digérer les chocs des changements avant de pouvoir (re)penser l'autonomie des écoles?

Dans le contexte sociopolitique national et international qui vient d'être évoqué, la question de l'autonomie des établissements persiste cependant en filigrane et s'articule avec le questionnement autour des rôles que sont censés jouer les établissements scolaires et les directeurs d'école.

Il se pourrait en même temps que la réflexion sur l'autonomie des établissements ne puisse réapparaître chez les acteurs concernés (directions et enseignants confondus) qu'au moment où les changements surve-

nus (tant au niveau des plans d'études qu'au niveau des nouvelles méthodes de gestion et de pilotage) auront pu être intégrés dans les pratiques courantes. Ce sera peut-être à ce moment-là que sera traitée cette double question:

– Savoir si une organisation scolaire (un établissement scolaire) qui s'inscrit dans un système public peut vraiment être considérée comme étant « autonome ». Avec quel profil propre? Avec quelles limites, et avec quelles contreparties indispensables pour assurer un fonctionnement démocratique?

– Clarifier l'impact que les changements de gouvernance exercent sur la professionnalité des acteurs du travail, par exemple sur les marges de manœuvre et les pouvoirs de décision des enseignants, des directeurs d'établissement, des cadres supérieurs et des dirigeants.

Qui exerce aujourd'hui du pouvoir d'action au sein des systèmes éducatifs?

Selon son origine étymologique grecque, l'autonomie est une indépendance revendiquée et conquise face à un pouvoir déterminé. Il est aujourd'hui difficile de savoir où et à quel niveau se situe ce pouvoir. Est-ce celui des DIP, des directions d'établissements ou des enseignants, des associations d'enseignants, des lobbies de parents, du patronat, de groupuscules divers? Ou dépend-il d'une interaction, non encore réglée, entre ces différents groupes d'acteurs?

Pour le dire rapidement: si l'établissement en tant que communauté de pratiques veut pouvoir aspirer à une certaine autonomie, sa responsabilité doit être engagée et affichée. Or c'est autour du rapport à cet engagement – agir et rendre compte de son action –, que les problèmes et tensions persistent. Il est difficile pour un établissement d'articuler évaluation interne et



Monica Gather Thurler. Le colloque du LIFE est organisé en hommage à ses recherches dans le domaine de l'innovation et de la gouvernance en éducation



Frédéric Yvon. L'autonomie des écoles est encore une idée neuve

externe, de s'inscrire dans des objectifs institutionnels tout en identifiant et exploitant ses propres marges de manœuvre.

Alors que vous arrivez du Québec pour travailler maintenant en Suisse, que pensez-vous, Frédéric Yvon, de cette mise sous la loupe par Monica Gather Thurler de la situation helvétique?

F. Y.: Cette analyse m'est très utile pour mieux comprendre le contexte dans lequel je me plonge actuellement. Ainsi il me semble nécessaire, et c'est le cas partout, de bien préciser ce qu'on entend par «autonomie» des écoles. J'aurais tendance à insister sur le besoin que nous avons de désolidariser les termes «autonomie» et «indépendance» dans nos discours et nos analyses. L'école, dépendant d'un système éducatif public, ne peut être indépendante. Nous sommes d'accord sur ce plan. Une fois cette définition clarifiée — être *auto-nomos*, selon l'étymologie grecque, c'est se donner, dans un cadre défini, ses propres règles de fonctionnement —, reste à traiter cette question: quelles sont les possibilités réelles offertes par ce cadre pour qu'une école parvienne à définir ses propres règles de fonctionnement?

Comment les enseignants peuvent-ils commencer ce travail, s'emparer du fonctionnement des écoles, l'investir pour en faire des organisations apprenantes, des communautés d'apprentissages professionnels qui mettent au centre les pratiques pédagogiques? Quelles conditions pour amorcer ce travail, quand, partout, les établissements semblent confrontés à ce mouvement de balancier: dès que les équipes développent des projets en fonction d'un diagnostic bien posé et se lancent dans une entreprise lui correspondant, très vite elles se retrouvent face à cette réaction de leurs supérieurs hiérarchiques surpris: «Oups! Ne perd-on pas l'unité du système?!». Et c'est la reprise en main du projet par l'institution.

De plus, si les formations d'enseignants en Suisse cherchent à développer la compétence à collaborer au sein des équipes éducatives, cette professionnalisation reste inachevée, comme le souligne Philippe Per-

renoud. Ainsi sont peu traitées encore des questions de ce type: a-t-on des codes semblables à respecter d'un établissement à l'autre?

Sommes-nous dans un double discours de l'institution sur la question de l'autonomie des établissements?

F. Y.: Quand je compare l'élaboration d'un projet d'établissement à Genève et au Québec, la logique pourrait paraître semblable. Au Québec, on réalise un diagnostic de l'environnement local dans lequel sont impliqués tous les acteurs. Une fois cette «couleur locale» définie, se pose alors la question de planifier le projet, de manière à respecter les priorités du Gouvernement pour le faire rentrer dans les cadres préétablis.

En 2012, à Genève, on demande aux établissements de formaliser les pratiques qui ont cours dans leur milieu et de les valoriser. C'est la véritable autonomie. Mais, en même temps, on demande aux acteurs: «Que faites-vous pour le PER et les autres priorités institutionnelles? Peut-on parler dans ce cas d'un double discours sur l'autonomie? Genève ou Montréal, est-ce finalement très différent?

Comme des écureuils en cage

M.G.T.: Personnellement, pour expliquer ce qui se joue avec l'autonomie de l'école et ses acteurs, je me réfère souvent à Crozier et Friedberg (1977), qui montrent très bien comment l'interaction forte, bien qu'involontaire, entre logique bureaucratique et professionnelle entraîne tant les autorités scolaires que les divers acteurs du terrain dans un étrange ballet, qui passe d'une surréglementation à une déréglementation, suivie d'une nouvelle réglementation qui, au bout du compte, ne peut qu'aboutir à l'enfermement et au non-sens. Selon ces auteurs, la volonté de changement, «... comme un écureuil en cage, continue par ses efforts à faire tourner le système auquel elle apporte son énergie sans pouvoir le changer» (Crozier et Friedberg, 1977, p. 384).

Ainsi sommes-nous pris dans ce filet très étroitement

maillé de règles très strictes, que l'on ouvre et referme. Le jeu consiste actuellement à imposer aux établissements un filet de prescriptions toujours plus serré tout en leur disant «Prenez vos responsabilités, trouvez vos propres marques, vos marges de manœuvre!». «Marché de dupes!» rétorquent les directions et les enseignants les plus lucides.

F. Y.: Monica, vous qui avez œuvré en faveur de l'autonomie des écoles, n'êtes vous pas déçue de l'état de situation actuelle? A-t-on manqué un rendez-vous?

M.G.T.: Il m'est difficile de répondre dans la mesure où je me rends bien compte de la complexité de tout cela. Disons-le autrement: je pense que la professionnalisation des métiers de l'éducation n'est pas encore suffisamment avancée pour pouvoir agir sur tous les fronts – et l'autonomie en ouvre plusieurs.

Comment les directeurs réagissent-ils face à ces injonctions paradoxales freinant l'autonomie des établissements?

M.G.T.: Les directeurs sont particulièrement mal placés, car dans une logique d'interface. Censés incarner la politique du Gouvernement dans leur établissement, ils doivent le faire dans une posture de direction de proximité, exercer le pouvoir d'autorité sur le corps enseignant et travailler avec lui dans sa zone proche de développement.

F. Y.: En effet, leur travail est de mobiliser les équipes, mais sur des priorités prédéfinies à l'avance. Ils doivent rendre responsable toute l'équipe, mais c'est eux qui sont imputables en cas d'échec.

M.G.T.: Toute l'idée d'autonomie qui présidait la conception des premiers projets d'établissement, s'appuyant sur l'idée d'une très grande liberté dans la détermination des objectifs de développement et des moyens de mise en œuvre de ces objectifs, a aujourd'hui changé de sens. Tout le monde le sait. Il existe une certaine tendance à «encarcanner» les projets qui peut être vécue comme démotivante par de nombreuses équipes scolaires.

F. Y.: L'idée d'autonomie des écoles se trouve en quelque sorte pervertie par ce qu'on a fait du projet d'établissement. Mais sachant que l'autonomie de l'école réclame une pédagogie inhabituelle, quelle est la part de responsabilité d'une professionnalisation du métier non encore achevée? Comment parvenir à ce que le corps enseignant se dise «Le fonctionnement de l'école, cela m'appartient aussi»?

M.G.T.: Et comment passer à une autre idée de l'organisation du travail scolaire, la faire sortir de la radicalisation bureaucratique en cours à laquelle personne n'ose toucher? Comment mettre fin à l'habitude d'empilement des nouveautés sans oser réorganiser le tout, éliminer des pratiques devenues superflues et obsolètes?

Comment la FORDIF se positionne-t-elle par rapport à l'autonomie des établissements?

F. Y.: Notre questionnement montre que la thématique de l'autonomie de l'école est très liée à ce qu'on

nomme le projet d'établissement. C'est pour ça qu'on ne parle plus d'autonomie. Elle est complètement gérée par cet outil, qui a des faiblesses, mais surtout qui s'est transformé est un instrument de contrôle. Il nous faut replacer la question de l'autonomie dans le travail sur le projet d'établissement

M.G.T.: Nous avons besoin pour cela de revisiter le projet d'établissement. Retravailler ces points à honorer successivement: 1) faire, collectivement, un état de situation des points forts et faibles de l'établissement scolaire; 2) une fois ce travail réalisé, faire une lecture de l'orientation du système pour identifier les points de rencontre avec ce bilan; 3) à partir de là, définir les objectifs de développement possibles. C'est aussi simple et aussi complexe que cela.

F. Y.: Faisons aussi attention au déplacement du terme «autonomie». L'autonomie professionnelle des directeurs est à différencier de l'autonomie de l'établissement. Comment les directeurs arrivent-ils à créer un espace pour travailler à l'autonomie de l'établissement?

Cette fonction de directeur, à laquelle Monica a cru, qui a toute une histoire et qui pourrait être très très belle, finalement est-elle aujourd'hui au service de l'institution — le directeur étant celui qui relaie les ordres, le messenger — ou est-elle au service de l'équipe pédagogique?

Une autonomie véritable d'un établissement passe, pour moi, par un directeur qui est le porte-parole de son école, qui réussit à obtenir des ressources, qui sait faire valoir les besoins de l'école. Actuellement, cette marge de manœuvre des directeurs au service de l'autonomie de l'établissement me semble complètement étouffée par le poids des demandes institutionnelles. Cela les conduit à transmettre de l'information, dans l'urgence, à l'équipe pédagogique au lieu de rester à l'écoute de l'établissement.

Pour la FORDIF, c'est un bel enjeu: sachant qu'il y a une structure qui pèse de tout son poids, offrir aux directeurs la possibilité de s'outiller pour (re)trouver un peu d'espace pour aider, soutenir, accompagner leurs équipes pédagogiques dans leurs projets qui aient du sens pour chacun et pour tous et développer les apprentissages.

M.G.T.: Je suis d'accord. A condition que cette marge de manœuvre retrouvée ne signifie pas faire cavalier seul. En Suisse alémanique, on emploie actuellement l'expression «*Selbstverantwortung*» (assumer la responsabilité de ses ambitions). Il s'agit de travailler la question de ce type de responsabilité par rapport au développement du système dont elle fait partie.

F. Y.: Définie en ces termes, l'autonomie des écoles est, finalement, encore une idée neuve. ●

¹ Formation en direction d'institutions de formation. www.fordif.ch
Ouvrage cité: Crozier et Friedberg (1977). *L'acteur et le système*. Paris, Seuil.