

DÉCENTRALISER LA GESTION DES ÉCOLES : DES IDÉES VENUES D'AILLEURS

Malgré une augmentation importante des dépenses publiques en éducation primaire et secondaire dans les pays de l'OCDE, des inquiétudes persistent à propos de l'efficacité du secteur scolaire. En réaction à ces préoccupations, des gouvernements partout dans le monde ont adopté différentes stratégies visant à améliorer le financement et les services éducatifs aux niveaux primaire et secondaire. Ces stratégies comprennent la réduction du nombre d'élèves par classe, des hausses salariales accordées aux enseignants, la réforme des programmes d'études ainsi que des réformes fondées sur l'économie de marché, la décentralisation de la prise de décisions et davantage de choix et de concurrence.

Cette Note économique a été préparée par Norman LaRocque et Marcel Boyer. Norman LaRocque est consultant en politiques publiques et conseiller pour le Education Forum de Nouvelle-Zélande; il est titulaire d'une maîtrise en économie de l'University of Western Ontario. Marcel Boyer est vice-président et économiste en chef de l'IEDM ainsi que professeur à l'Université de Montréal.

Cette Note économique concerne un type particulier de réforme de l'éducation fondée sur l'économie de marché qui est devenu de plus en plus populaire dans les dernières décennies – la décentralisation de l'administration des écoles (aussi appelée la « gestion par l'école »). Cette dernière peut prendre plusieurs formes et est apparue de manières diverses dans de nombreux pays. On compte parmi les exemples les plus importants de décentralisation scolaire les *écoles à charte* un peu partout aux États-Unis (et de façon beaucoup plus limitée, en Alberta) et les *écoles de l'avenir* en Nouvelle-Zélande.

La décentralisation de la gestion des écoles

La gestion par l'école peut être définie comme la décentralisation systématique au profit des écoles de l'autorité et de la responsabilité des décisions concernant des aspects importants du fonctionnement de l'école, à l'intérieur d'un cadre déterminé par une autorité centrale qui fixe les objectifs, les politiques, les programmes d'études, les normes et l'imputabilité¹. La prise de décisions dans le contexte scolaire est souvent divisée en catégories, les quatre plus importantes étant la gestion du personnel (embauche et congédiement des enseignants, détermination des salaires), les ressources matérielles

et financières (établissement du budget), les politiques applicables aux élèves (discipline et évaluation) et les programmes d'études (contenu des cours et choix de manuels).

Le degré de décentralisation de la prise de décisions dans les écoles publiques varie considérablement selon les pays². Parallèlement, la prise de décisions est devenue plus décentralisée dans les dernières années. Au sein de l'OCDE, les écoles contrôlent généralement peu la gestion du personnel, l'aspect le plus crucial de la gestion d'une école. L'autonomie des écoles dans les trois autres catégories – les politiques applicables aux élèves, les ressources financières et les programmes d'études – est la plupart du temps bien plus importante.



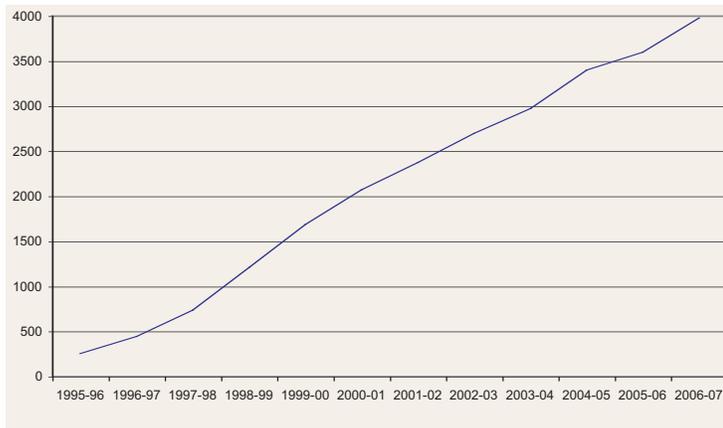
Les arguments en faveur de la gestion par l'école

L'argument principal avancé pour justifier la décentralisation est que les directeurs, les enseignants et les parents sont les mieux placés pour prendre des décisions concernant la manière dont les ressources de l'école doivent être organisées pour répondre aux besoins des élèves et de la communauté en général. Dans la plupart des pays, les écoles font face à une panoplie de règles qui couvrent toutes les facettes de

1. Brian J. Caldwell, *School-based management*, Institut international de planification de l'éducation (UNESCO), 2005, p. 1, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001410/141025e.pdf>.
2. OCDE, *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE 2004*, 2004, http://www.oecd.org/document/7/0,2340,fr_2649_34515_33712229_1_1_1_1,00.html.

FIGURE 1

Nombre d'écoles à charte aux États-Unis, 1995-2007



Source : Gregg Vanourek, *State of the Charter Movement 2005: Trends, Issues and Indicators*, Charter School Leadership Council, mai 2005, http://www.publiccharters.org/files/543_file_sotm2005pdf.pdf; Center for Education Reform pour les chiffres plus récents.

leur fonctionnement – les programmes d'études, les inscriptions, le personnel et la gouvernance. Une telle réglementation peut limiter la capacité des écoles à s'organiser de la manière la plus efficace possible pour répondre aux besoins des élèves. C'est une préoccupation sérieuse considérant l'influence de l'organisation des écoles sur la performance des élèves. L'amélioration de la gestion et de l'imputabilité des écoles, rendue possible par le modèle de la gestion par l'école, peut mener à de meilleurs résultats aux examens ou à une réduction du taux de décrochage. On a découvert qu'une organisation efficace constituait le facteur le plus important après les aptitudes des élèves dans l'amélioration du rendement scolaire, plus important notamment que l'influence du milieu familial. Qui plus est, l'autonomie est le facteur ayant la plus grande influence sur la qualité générale de l'organisation des écoles³.

Les autres avantages potentiels de la décentralisation sont une efficacité et une innovation accrues dans les services éducatifs, une diminution de la bureaucratie, une amélioration de la capacité des écoles à s'adapter aux besoins des communautés locales, un renforcement de l'imputabilité et une plus grande implication, incluant un plus grand soutien financier, envers les écoles. Une autogestion plus importante des écoles est aussi une composante importante de toute stratégie visant à mettre en place davantage de choix en matière d'éducation – que ce soit par l'abolition des limites géographiques à l'inscription ou par la mise en place de bons d'études – puisqu'une plus grande

autogestion permet aux écoles publiques d'avoir la liberté requise pour entrer en concurrence les unes avec les autres et avec les écoles privées, déjà plus autonomes.

Les « écoles à charte »

Un des exemples les plus significatifs d'autogestion est le modèle des écoles à charte (*charter schools*) aux États-Unis. Les écoles à charte sont des écoles publiques laïques qui ne sont pas sujettes à une grande partie de la réglementation s'appliquant aux écoles publiques normales, par exemple les limites géographiques aux inscriptions ou les conventions collectives des enseignants. La charte qui fonde une école est un contrat de performance qui spécifie sa mission, son programme, ses objectifs, sa clientèle, ses méthodes d'évaluation et les critères qui serviront à mesurer son succès. Les écoles à charte peuvent être administrées par le groupe communautaire qui est titulaire de la charte ou par un gestionnaire privé avec ou sans but lucratif.

La charte d'une école peut être octroyée par une commission scolaire, une université ou un autre organisme public. Les conditions énoncées dans la charte peuvent varier, mais la plupart sont accordées pour une durée de 3 à 5 ans. Les écoles à charte sont responsables auprès de leur commanditaire ou de l'organisme public responsable de produire des résultats positifs et de respecter les termes de la charte. La charte d'une école peut être révoquée si les lignes directrices à propos du programme et de la gestion ne sont pas suivies ou si les normes ne sont pas respectées. Au moment de l'expiration de la charte, l'organisme responsable peut renouveler le contrat avec l'école. La contrepartie de la plus grande autonomie des écoles à charte est une plus grande imputabilité.

La première loi autorisant la création d'écoles à charte fut adoptée au Minnesota en 1991 et les premières écoles à charte ont ouvert leurs portes l'année suivante. En septembre 2006, on dénombrait près de 4000 écoles à charte en service aux États-Unis, regroupant plus d'un million d'élèves⁴, et 40 États avaient adopté des lois autorisant leur création. La Californie, l'Arizona, la Floride, l'Ohio, le Texas et le Michigan possèdent

L'amélioration de la gestion et de l'imputabilité des écoles, rendue possible par le modèle de la gestion par l'école, peut mener à de meilleurs résultats aux examens ou à une réduction du taux de décrochage.

3. John E. Chubb et Terry M. Moe, *Politics, Markets and America's Schools*, The Brookings Institution, 1990.

4. Center for Education Reform, *National Charter School Data: New School Estimates 2006-2007*, septembre 2006, http://www.edreform.com/_upload/CER_charter_numbers.pdf.

le plus grand nombre d'écoles à charte. La croissance plutôt rapide des écoles à charte aux États-Unis, comme le démontre la Figure 1, est un indice évident du fait que les personnes concernées sont satisfaites de leur performance⁵.

Depuis le milieu des années 1990, l'Alberta possède un système d'écoles à charte qui sont semblables à celles aux États-Unis : elles sont laïques, financées par des fonds publics, ne peuvent exiger de frais de scolarité et possèdent une plus grande autonomie que les écoles publiques normales. Elles ne peuvent embaucher directement des enseignants syndiqués, mais peuvent les « emprunter » temporairement à la commission scolaire. L'Alberta reste la seule province canadienne à permettre l'existence d'écoles à charte. Toutefois, cette expérience n'a pas été tentée à grande échelle puisque le nombre maximal d'écoles à charte autorisées est limité à 15. Les écoles à charte sont redevables au gouvernement provincial directement plutôt qu'à une commission scolaire. Elles ont parfois une vocation particulière telle que les arts ou les enfants doués⁶.

Les « écoles de l'avenir »

La réforme des « écoles de l'avenir » (*Tomorrow's Schools*) survenue en 1989 en Nouvelle-Zélande inaugura une nouvelle ère d'autogestion par les écoles en créant un environnement plus concurrentiel au sein du secteur public, offrant davantage de choix à tous et particulièrement aux élèves de familles à faible revenu, éliminant un palier entier de bureaucratie, permettant aux communautés locales de mieux se faire entendre et donnant aux écoles la liberté et l'autonomie de mieux répondre aux besoins de leur clientèle.

D'après ce modèle, qui reste en vigueur aujourd'hui, toutes les écoles publiques sont dirigées par un conseil d'établissement composé de parents et de bénévoles élus, du directeur de l'école et d'un représentant du personnel (ainsi que d'un représentant des élèves au niveau secondaire). Le conseil d'établissement est responsable de tous les aspects de la gestion de l'école, incluant l'embauche et le congédiement du personnel enseignant et non-enseignant. Toutes les écoles sont financées par un montant

forfaitaire afin de couvrir leurs coûts de fonctionnement, mais elles sont financées par poste pour les salaires des enseignants puisque ceux-ci sont négociés de façon centralisée.

Cette réforme a été accompagnée de nouvelles mesures d'imputabilité, notamment des chartes (qui fixent les objectifs de l'école) entre les écoles et le gouvernement et la création d'un nouvel organisme indépendant responsable de rendre compte publiquement de l'efficacité du système d'éducation et de chaque école.

Des réformes subséquentes, particulièrement le financement des salaires des enseignants par un montant forfaitaire (plutôt que par poste) et l'abolition des limites géographiques à l'inscription, ont haussé le degré d'autonomie des écoles. À la fin des années 1990, plus de 30 % des écoles étaient financées par un montant forfaitaire. Toutefois, le Parti travailliste a aboli ce type de financement en 2000, principalement dans le but de garder ses appuis parmi les syndicats d'enseignants, opposés à cette mesure.

La croissance plutôt rapide des écoles à charte aux États-Unis est un indice évident du fait que les personnes concernées sont satisfaites de leur performance.

Les conséquences de la décentralisation sur le rendement scolaire

Des données provenant de plusieurs études successives du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) suggèrent que les systèmes d'éducation qui accordent plus de responsabilités aux écoles aux niveaux du budget, de l'embauche des enseignants, du contenu des cours et des politiques disciplinaires obtiennent de meilleurs résultats. Les données disponibles suggèrent que là où les directeurs d'école font état, en moyenne, d'un plus grand niveau d'autonomie dans la gestion des écoles, les résultats scolaires moyens en mathématiques tendaient à être plus élevés⁷. De même, une plus grande autonomie dans le choix des cours fait augmenter les résultats scolaires moyens sur l'échelle combinée de compréhension de l'écrit⁸. L'OCDE souligne toutefois qu'il ne faut pas confondre corrélation et causalité.

Il existe une variété de données contradictoires à propos de l'impact des écoles à charte sur le rendement scolaire⁹.

5. Mesurer la satisfaction des parents envers les écoles nécessite une analyse économétrique poussée pour éliminer les multiples possibilités d'erreurs statistiques. Voir Jack Buckley et Mark Schneider, « Are Charter School Parents More Satisfied With Schools? Evidence from Washington, DC », *Peabody Journal of Education*, vol. 81, no 1, 2006, p. 57-78.

6. Alberta Learning, *Charter Schools Handbook*, décembre 2002, http://www.learning.gov.ab.ca/educationssystem/charter_hndbk.pdf.

7. OCDE, *Apprendre aujourd'hui, réussir demain – Premiers résultats de PISA 2003*, Programme international pour le suivi des acquis des élèves, 2004, p. 250, <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/48/42/34473504.pdf>.

8. OCDE, *Connaissances et compétences : des atouts pour la vie – Premiers résultats de PISA 2000*, Programme international pour le suivi des acquis des élèves, 2001, p. 192, <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/44/30/33691604.pdf>.

9. Voir par exemple: Caroline M. Hoxby, *A Straightforward Comparison of Charter Schools and Regular Public Schools in the United States*, Harvard University and NBER, septembre 2004, http://post.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers/charters_040909.pdf; Robert Bifulco et Helen F. Ladd, *The Impacts of Charter Schools on Student Achievement: Evidence from North Carolina*, American Education Finance Association, 2006, <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdfplus/10.1162/edfp.2006.1.1.50>; Buckley et Schneider, *op. cit.*

Toutefois, des études plus récentes concluent que les écoles à charte de Chicago ont mieux performé que les écoles publiques normales¹⁰. On a aussi conclu que les écoles à charte du Michigan dont la gestion était plus indépendante performaient mieux que celles où elle l'était moins¹¹.

Conclusion

La décentralisation de l'éducation peut vouloir dire plusieurs choses dans des contextes différents, dans les pays développés et en voie de développement. C'est un mouvement qui prend de l'ampleur et le système public d'éducation au Québec devrait en tenir compte. Aux États-Unis, les écoles à charte représentent un des sous-secteurs de l'éducation en croissance la plus rapide. La mise en place de la gestion par l'école ou d'autres formes de décentralisation en éducation peut être controversée, particulièrement au début. Par contre, après un certain temps les citoyens commencent à l'accepter au point où peu souhaitent revenir à un modèle plus centralisé¹².

La décentralisation n'est pas une solution miracle pour améliorer le rendement scolaire. Aux yeux de plusieurs défenseurs des réformes fondées sur l'économie de marché, la décentralisation, par exemple par des écoles à charte, est une réforme incomplète. Toutefois, si mise en place avec précaution et avec des objectifs clairs, la décentralisation est un véhicule permettant aux gouvernements de favoriser des politiques telles que la propriété communautaire des écoles, l'amélioration de l'apprentissage des élèves et une administration moins lourde du système d'éducation.

Dans un nombre important de pays développés, l'éducation et la formation continue sont devenues des secteurs où le gaspillage de ressources

est omniprésent. Un contrôle bureaucratique excessif, tant au sein des organisations qu'entre elles, implique une capacité d'adaptation déficiente aux changements du marché du travail et une grande hostilité envers une évaluation ouverte, transparente et crédible de la performance du système. Des mécanismes plus concurrentiels présentent des chances de succès bien plus grandes en accordant une place centrale à la flexibilité, à la liberté, aux incitations et à une allocation et une coordination efficaces. Les services éducatifs sont trop complexes et diversifiés, tant au niveau de la demande que de l'offre, pour être produits et distribués de façon centralisée.

La production et la distribution des services éducatifs pourraient être accomplies plus efficacement par des fournisseurs en concurrence, guidés par les incitations appropriées les poussant à atteindre des objectifs énoncés dans des contrats correctement ficelés entre les fournisseurs et l'État, même si ce dernier demeurerait responsable de la détermination des objectifs de performance.

Certains observateurs prétendent que les problèmes du système d'éducation pourraient être résolus en investissant des fonds et des ressources supplémentaires. Dans plusieurs cas, c'est plutôt l'organisation du système d'éducation qui doit être remise en question. Une meilleure utilisation des ressources présentement investies en éducation pourrait grandement aider à résoudre les problèmes chroniques du système. Pour atteindre cet objectif, une division plus efficace des responsabilités entre l'État, les écoles et des organisations concurrentielles est nécessaire, de même qu'un recours systématique à des mécanismes de concurrence afin de guider les choix individuels et les dépenses publiques.

Les services éducatifs sont trop complexes et diversifiés pour être produits et distribués de façon centralisée.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Président du conseil :
ADRIEN D. POULIOT

Président :
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2007

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

10. Voir Caroline M. Hoxby et Jonah E. Rockoff, *The Impact of Charter Schools on Student Achievement*, Harvard University, novembre 2004, <http://post.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers/hoxbyrockoff.pdf>.
11. Caroline M. Hoxby, *School Choice: The Three Essential Elements and Several Policy Options*, Education Forum, août 2006, p. 22-23, http://www.educationforum.org.nz/documents/publications/hoxby_2006.pdf.
12. Caldwell, *op. cit.*, p. 6.