

Chapitre 6

L'approche de la direction systémique en Belgique flamande par Christopher Day, Jorunn Møller, Deborah Nusche et Beatriz Pont

Ce chapitre présente des informations et des données d'analyse sur les « communautés scolaires », une approche particulière de la direction d'établissement pratiquée en Flandre qui est axée sur l'amélioration systémique. Les communautés scolaires sont des partenariats volontaires entre les écoles. Le gouvernement a mis en place ces dispositifs fondés sur la collaboration afin d'améliorer les systèmes d'orientation des élèves, de réduire les tâches administratives et de gestion incombant aux chefs d'établissement afin qu'ils puissent se concentrer sur la direction pédagogique, de promouvoir l'utilisation des TIC et de permettre aux établissements de rationaliser leurs ressources en collaborant dans le domaine du recrutement de personnel et de l'offre de contenus éducatifs. Les communautés scolaires flamandes ont été sélectionnées pour l'activité de l'OCDE intitulée Améliorer la direction des établissements scolaires parce qu'elles offrent un exemple novateur de la manière dont la coopération en matière de direction d'établissement peut contribuer à l'amélioration des résultats scolaires.

Ce chapitre s'appuie sur une visite d'étude en Belgique flamande, organisée par le ministère de l'Enseignement flamand à la demande de l'OCDE. Lors de sa visite, l'équipe a rencontré plusieurs parties prenantes du secteur à Bruxelles et s'est rendue dans deux établissements. Le rapport explicite les raisons qui ont conduit l'OCDE à s'intéresser à l'approche flamande de la direction d'établissement scolaire, décrit le contexte plus général dans lequel opèrent les communautés scolaires, définit ces groupements en termes d'innovation systémique, analyse leurs pratiques sur le plan des concepts et de l'impact et conclut par quelques recommandations sur les mesures à mettre en œuvre pour rendre les communautés scolaires viables.

6.1 La visite d'étude de l'OCDE en Belgique flamande

L'OCDE a sélectionné les communautés scolaires flamandes en tant qu'illustration d'une des approches de la direction systémique d'établissement scolaire, selon les critères préalablement définis (voir chapitre 1). Après avoir examiné la littérature et s'être entretenus avec des représentants flamands, les chercheurs ont conclu que l'approche flamande offrait une piste intéressante pour la conception de modèles de coopération entre établissements et en matière de direction bénéfique aux élèves et aux performances scolaires.

À Bruxelles, l'équipe d'étude de l'OCDE a rencontré des représentants du ministère du Travail, de l'Enseignement et de la Formation, du Syndicat chrétien des enseignants, des établissements de l'enseignement communautaire de Bruxelles, du système scolaire d'Anvers et de la coordination des établissements scolaires jésuites. Par ailleurs, l'équipe a visité une communauté d'écoles catholiques à Louvain et une communauté d'anciennes écoles d'État à Willebroek. Nous remercions tous nos interlocuteurs pour leur esprit d'ouverture et leur participation active aux discussions.

L'équipe d'étude était composée de quatre membres : le Dr Christopher Day (rapporteur), professeur en sciences de l'éducation et directeur du Teacher and Leadership Research Centre (TLRC) à l'université de Nottingham (Royaume-Uni) ; le Dr Jorunn Møller, Professeur au Département de formation des enseignants et d'amélioration des établissements scolaires de l'université d'Oslo et professeur à l'université de Tromsø (Norvège) ; et deux membres du Secrétariat de l'OCDE, Beatriz Pont (chef d'équipe) et Deborah Nusche.

6.2 Le contexte flamand

La Belgique est un État fédéral où coexistent trois niveaux de gouvernement : l'État central, les régions (la région flamande, la région wallonne et la région de Bruxelles-capitale) et les communautés (la communauté flamande néerlandophone, la communauté francophone et la communauté germanophone). L'enseignement relève des compétences des communautés. La Flandre a fusionné les compétences régionales et communautaires pour créer un gouvernement flamand unique qui siège à Bruxelles. Avec 58 % de la population totale, la Flandre est la communauté la plus importante. Elle est densément peuplée et fortement urbanisée.

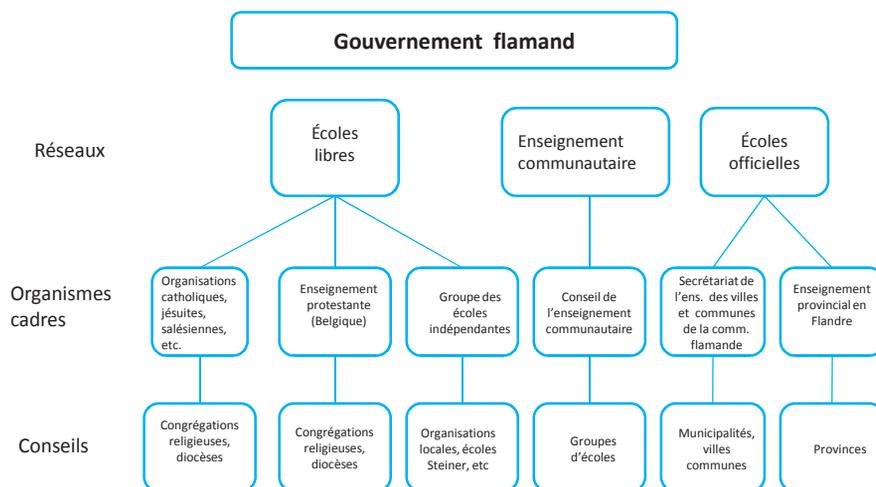
Gouvernance du système

Le système éducatif flamand repose sur le principe constitutionnel de liberté d'éducation, qui reconnaît à toute personne physique ou morale le droit d'établir et d'organiser une école de façon autonome. Les parents et les élèves sont libres de choisir leur école et le financement « suit » les élèves. Le ministère de l'Enseignement flamand intervient *a minima* dans l'organisation de la scolarité. Il définit le niveau que doivent atteindre les élèves en fin d'études, fixe le cadre juridique de l'enseignement et finance les salaires.

La plupart des écoles et services éducatifs flamands appartiennent à l'un des trois réseaux d'enseignement suivants (OCDE, 2001 ; McKenzie *et al.*, 2004 ; Devos et Tuytens, 2006) (graphique 6.1) :

- **Écoles libres subventionnées** : écoles fondées par des personnes privées ou des associations. La grande majorité de ces écoles sont liées à l'église catholique. Les écoles libres accueillent environ 69 % des élèves (OCDE, 2001). La plupart des conseils d'administration sont liés aux diocèses catholiques. Les conseils des écoles catholiques sont regroupés au sein de différents organismes-cadres, tels que les coordinations de l'enseignement jésuite et salésien. Il existe également un petit nombre d'écoles privées non catholiques, notamment des écoles protestantes et des écoles appliquant une méthode pédagogique particulière (Steiner ou Freinet par exemple).
- **Établissements de l'enseignement communautaire** (anciennement écoles d'État) : écoles publiques placées sous la tutelle du gouvernement de la communauté flamande. Ces établissements sont soumis à la règle de la neutralité religieuse et idéologique. Ils accueillent environ 14 % des élèves (OCDE, 2001). Au sein de ce réseau, le pouvoir de décision appartient aux conseils d'administration, qui représentent jusqu'à une cinquantaine d'établissements. À l'échelon central, les groupes d'établissements sont représentés par le conseil de l'enseignement communautaire.
- **Écoles officielles subventionnées** : écoles publiques administrées par les autorités municipales ou provinciales. La neutralité religieuse et idéologique est également exigée. Ces écoles accueillent de l'ordre de 17 % des élèves (OCDE, 2001). Les autorités locales font office de conseils d'administration, et ceux-ci sont regroupés au sein de deux organismes-cadres : Secrétariat de l'enseignement des villes et communes de la Communauté flamande et Enseignement provincial en Flandre.

Graphique 6.1 La gouvernance du système éducatif flamand



Dans chaque réseau, les conseils d'administration jouissent d'une grande autonomie. Dans le système flamand, le conseil d'administration peut être défini comme la personne physique ou morale ou le groupe chargé de superviser un ou plusieurs établissements d'enseignement. Les conseils établissent leurs propres programmes scolaires, règlements, méthodes pédagogiques et politiques en matière de personnel. Leurs membres peuvent

être des bénévoles recrutés par les parents ou des professionnels rémunérés par les réseaux. Les établissements situés au sein d'une même unité géographique, ville ou village par exemple, peuvent être administrés par différents conseils d'administration, ce qui entraîne parfois une duplication coûteuse des structures et un manque de coopération entre les établissements.

Les chefs d'établissement administrent leur école sous la supervision du conseil d'administration. Le statut, la position, le profil de l'emploi, la sélection et la formation des chefs d'établissement varient en fonction du réseau d'enseignement qui les emploie.

Financement

En Flandre, le financement des écoles est fondé sur le choix des parents. Le gouvernement finance les salaires des enseignants selon des critères identiques pour toutes les écoles reconnues (libres et officielles). Les subsides alloués dépendent essentiellement du nombre d'élèves inscrits. Les parents sont traités comme des clients qui choisissent la meilleure école possible pour leur enfant. Dans la mesure où les subventions sont calculées en fonction du nombre d'élèves, le système avantage les établissements qui réussissent à attirer et conserver les élèves. Traditionnellement, les écoles se livrent donc concurrence pour attirer élèves et ressources.

Évaluation

En Flandre, il n'existe pas d'évaluation normalisée des acquis scolaires, que ce soit dans le primaire ou dans le secondaire. La plupart des personnes que nous avons interrogées estiment que l'organisation d'examens nationaux est inutile et peut être potentiellement dommageable. Les inspections d'établissement sont formatives et la manière dont les rapports d'inspection sont rédigés ne permet pas d'effectuer des comparaisons entre écoles. La direction d'établissement ne fait pas l'objet d'évaluations systématiques, et les chefs d'établissement ne sont pas tenus responsables des résultats des élèves.

On accorde aujourd'hui une importance croissante au rôle des chefs d'établissement dans le suivi et l'évaluation des performances des enseignants. Toutefois, ils ne reçoivent aucune formation pour leur permettre d'améliorer leurs aptitudes à accompagner les enseignants et, par ce biais, améliorer les résultats des élèves. Le principal syndicat enseignant, pour ne citer que lui, estime que le renforcement des responsabilités des chefs d'établissement en matière d'évaluation des enseignants nécessite une formation et une préparation également renforcées. Les évaluations externes telles que le programme PISA donnent quelques informations sur les performances des élèves flamands. Les résultats de PISA pour la Flandre livrent deux conclusions majeures : d'un côté, les scores moyens des élèves aux tests PISA placent la région dans le groupe des pays les plus performants dans chaque discipline. D'un autre côté, la distribution des scores est très étalée.

Problèmes d'équité

Les résultats de l'enquête PISA de 2003 montrent qu'en Flandre, un écart béant sépare les meilleurs et les moins bons élèves. Parmi les pays participants, la Belgique (dans sa totalité) est celui où la dispersion des résultats est la plus importante. Le statut socioéconomique et la langue parlée en famille produisent un impact élevé sur les performances des élèves flamands aux tests PISA (De Meyer *et al.*, 2005). La mise en

évidence, par le PISA, d'un groupe d'élèves nettement à la traîne a suscité quelques inquiétudes en Flandre.

L'une des causes de ces inégalités semble être à chercher du côté de l'enseignement secondaire, qui dirige les élèves dans trois filières : générale, professionnelle et technique. Les enfants ayant un statut socioéconomique faible sont surreprésentés dans les écoles professionnelles et techniques qui, par ailleurs, ont une réputation de qualité médiocre.

Dans les faits, le principe de liberté de choix ne garantit pas aux parents que leurs enfants seront admis dans l'école qui a leur préférence. Dans les écoles prestigieuses et très performantes, les demandes d'inscription excèdent souvent le nombre de places disponibles, et l'on peut voir des parents faire le siège d'une école pendant des heures, voire des jours, dans l'espoir d'y avoir une place. Le coordinateur des écoles jésuites déplore la règle du « premier arrivé, premier servi », qui ne permet pas de pratiquer une discrimination positive.

Cadre de la direction des établissements scolaires

Les chefs d'établissement sont nommés par les conseils d'administration. La seule condition formelle à remplir, à l'échelle de la communauté, pour occuper ce poste est d'être titulaire d'un diplôme d'enseignement. Les conseils d'administration peuvent néanmoins imposer des exigences supplémentaires. Dans la plupart des cas, les chefs d'établissement sont recrutés au sein du personnel enseignant de façon relativement informelle. Les annonces de vacance de poste ne sont pas diffusées largement et les procédures de recrutement semblent manquer d'ouverture et de transparence. Dans ces conditions, tous les candidats intéressés n'ont pas la possibilité de postuler aux postes vacants. De nombreuses écoles, en particulier dans l'enseignement primaire et dans les quartiers « difficiles », ont du mal à trouver des candidats qualifiés.

En comparaison des personnels d'encadrement d'autres secteurs, les chefs d'établissement scolaire ne bénéficient pas de conditions de travail très attrayantes. Une fois leur titularisation obtenue, après une période probatoire de 12 mois, les possibilités d'avancement professionnel sont limitées. La rémunération des chefs d'établissement n'est pas beaucoup plus élevée que celle des enseignants, et elle est nettement inférieure à la rémunération moyenne des cadres sur le marché du travail.

La plupart des personnes que nous avons rencontrées s'accordent à penser que les structures de formation et de soutien aux chefs d'établissement sont insuffisantes. Le réseau de l'enseignement communautaire est le seul où les chefs d'établissement suivent une formation obligatoire avant leur entrée en fonction. Les autres réseaux offrent quelques possibilités de formation volontaire, le plus souvent en cours d'emploi.

Comme dans de nombreux autres pays, les chefs d'établissement en Flandre doivent s'acquitter de nombreuses tâches et relever de nombreux défis. En fonction des conseils d'administration et des réseaux, ils exercent différents niveaux de responsabilité dans les domaines administratif, budgétaire, pédagogique, de la gestion du personnel et des relations publiques. En général, les conseils d'administration délèguent aux chefs d'établissement des pouvoirs substantiels, notamment celui de recruter ou de licencier du personnel. Si les chefs d'établissement bénéficient d'une large autonomie, ils ne sont soumis, en contrepartie, à aucun système d'évaluation ou d'obligation de rendre compte systématique. De même, en dépit de leur rôle essentiel dans l'amélioration des établissements scolaires, il n'existe pas de structure centrale de soutien et de rémunération fondée sur les performances.

En fonction des conseils d'administration et des réseaux, les chefs d'établissement en Flandre exercent différents niveaux de responsabilité dans les domaines administratif, budgétaire, pédagogique, de la gestion du personnel et des relations publiques.

Résumé : choix, concurrence et identité

Il ressort clairement de ce qui précède que le système éducatif flamand présente cinq caractéristiques fondamentales, et c'est à travers leur prisme que nous nous proposons d'examiner l'innovation des « communautés scolaires » :

- **Choix** : en principe, les parents sont libres de choisir l'école de leurs enfants. Ainsi, en faisant jouer leurs préférences, ils déterminent, collectivement, la taille des établissements scolaires.
- **Concurrence** : comme, traditionnellement, le financement dépend des effectifs, la taille des établissements scolaires varie en raison de la concurrence qu'ils se livrent pour obtenir des ressources.
- **Identité et autonomie** : tous les établissements scolaires sont financés ou subventionnés par l'État, mais la liberté de choix et la concurrence ont entraîné la formation de trois réseaux de gouvernance, qui représentent respectivement les écoles libres (essentiellement catholiques), les écoles officielles (municipales/provinciales) et les établissements de l'enseignement communautaire (anciennement écoles d'État). Au sein de ces réseaux, on trouve également des groupes particuliers : par exemple, les écoles jésuites ont leur propre organisation-cadre, et les écoles officielles sont organisées différemment selon qu'elles sont urbaines ou provinciales. Parmi eux, le réseau des écoles catholiques est de loin le plus important, puisqu'il représente 68.4 % de l'ensemble des élèves (Opdenakker et Van Damme, 2007).
- **Normes et équité** : nous avons vu que la Belgique flamande avait obtenu de très bons résultats d'ensemble à l'enquête PISA, mais qu'elle accusait un des écarts les plus marqués entre groupes à performances élevées et groupes à performances faibles. Les données PISA montrent par ailleurs que les disparités de performances entre écoles sont très prononcées et qu'une grande partie de la variance inter-établissements s'explique par l'origine socioéconomique des élèves (OCDE, 2004).
- **Direction** : traditionnellement, les écoles sont gouvernées par les conseils d'administration, qui relèvent des organisations-cadres des différents réseaux. Les conseils d'administration sont constitués essentiellement de volontaires, et si les chefs d'établissement sont tenus de rendre compte aux conseils, ils bénéficient habituellement d'une grande autonomie. Plus important, certains travaux de recherche ont conclu que « la direction de la majorité des établissements secondaires flamands péchait par défaut de volontarisme et de professionnalisme », ce qui signifie que les chefs d'établissement ont eu peu d'influence sur les pratiques scolaires (Opdenakker and Van Damme, 2007, p. 196).

6.3 Les communautés scolaires, une innovation systémique

Un chef d'établissement : « Nous avons tendance à expérimenter de nouvelles choses mais à oublier de supprimer celles qui ont vécu... chaque décision s'inscrit dans un processus de négociation compliqué. »

En 1999, le ministère de l'Enseignement flamand a institué les « communautés scolaires » pour l'enseignement secondaire, tenant compte des considérations de choix, de concurrence et d'identité. Des groupements similaires ont été créés dans l'enseignement primaire en 2003/04. Ces communautés impliquent des partenariats volontaires entre les écoles, fondés sur la collaboration. Dans l'enseignement secondaire, les communautés scolaires se sont vu attribuer onze « compétences », en vertu de quoi elles ont été chargées de mener des consultations sur les dotations en personnel, les programmes d'enseignement et l'allocation des ressources. L'encadré 6.1 donne les définitions détaillées de ces communautés scolaires. Pour le primaire, les possibilités de collaboration sont plus étendues.

Il existe aujourd'hui 118 communautés scolaires dans l'enseignement secondaire. Elles couvrent plus de 95 % des établissements scolaires de la région flamande et sont constituées de 6 à 12 établissements en moyenne. L'enseignement primaire compte 367 communautés, qui couvrent 97 % des écoles. Au cours de ses visites sur site, l'équipe de l'OCDE s'est focalisée sur les communautés de l'enseignement secondaire, qui ont été mises en place il y a suffisamment longtemps pour permettre aux parties prenantes de s'adapter à ce nouveau cadre et d'agir en conséquence. Les communautés scolaires primaires, pour leur part, ont reçu des ressources et des compétences plus restreintes au cours de la période initiale 2003/05. La politique en matière de communautés scolaires n'a été révisée que récemment, en 2005/06, et l'impact de cette révision sur l'organisation et la gestion de l'enseignement n'est pas encore très visible (section 6.6).

L'objectif des communautés scolaires était d'encourager les établissements à collaborer en partageant leurs ressources, de rationaliser l'offre de cours et de promouvoir les économies de coûts dans les écoles. Le gouvernement avait bon espoir que ces nouvelles structures amélioreraient les systèmes d'orientation des élèves, en particulier en termes de parcours scolaires ; qu'en allégeant les tâches administratives et de gestion incombant aux chefs d'établissement, elle leur permettrait de se concentrer davantage sur la direction pédagogique ; qu'elle concourrait à une utilisation des TIC accrue ; et qu'elle favoriserait la rationalisation des ressources, à la fois en termes de recrutement de personnel, de fonctionnement, d'évaluation et de coopération à l'élaboration des programmes scolaires.

L'un des effets immédiats de cette innovation a été la création de marchés internes, qui ont régulé la « chasse » aux élèves et ont donné aux écoles davantage de possibilités d'intervenir collectivement pour améliorer l'allocation des ressources en personnel et autres, l'orientation des élèves et les programmes scolaires. S'il s'agit là d'éléments importants, force est de reconnaître que la portée des prises de décisions collectives est restée limitée et n'a pas affecté l'autonomie des chefs d'établissement.

La portée des prises de décisions collectives est restée limitée et n'a pas affecté l'autonomie des chefs d'établissement.

Encadré 6.1 Définitions des communautés scolaires en Flandre : Communautés scolaires dans l'enseignement primaire (créées en 2003/04)

Dans l'enseignement primaire, les communautés regroupent plusieurs écoles, qui peuvent appartenir au même conseil d'administration et au même réseau d'enseignement, ou à des conseils et des réseaux différents. Les communautés peuvent décider en toute autonomie si elles souhaitent ou non nommer un coordinateur (et lui allouer les ressources nécessaires). Elles peuvent être habilitées à prendre des décisions sur des questions spécifiques. Le ou les conseils d'administration auxquels appartiennent les écoles de la communauté sont libres de déléguer ou non des compétences à la communauté. Les compétences qui peuvent être transférées sont les suivantes : utilisation des ressources à des fins d'émulation au sein de la communauté ; utilisation d'un système de points de personnel pour le personnel informatique, administratif et d'accueil au sein de la communauté scolaire ; mise en commun des connaissances en matière d'éducation spécialisée ; et intégration d'autres écoles dans la communauté. La communauté peut conclure des accords sur ces questions et les soumettre au(x) conseil(s) d'administration au(x)quel(s) appartiennent les écoles de la communauté.

Communautés scolaires dans l'enseignement secondaire (créées en 1999) :

Dans l'enseignement secondaire, les communautés sont composées de plusieurs établissements, qui peuvent appartenir au même conseil d'administration et au même réseau d'enseignement, ou à des conseils et des réseaux différents. Pour faciliter leur fonctionnement, elles peuvent nommer un coordinateur. Les communautés de l'enseignement secondaire sont dotées des compétences suivantes (fixées par décret) :

- conclure des accords portant sur l'organisation de services éducatifs rationnels ;
- conclure des accords concernant l'orientation et le soutien objectifs des élèves ;
- conclure des accords sur la politique de recrutement : définition de critères pour la sélection, le fonctionnement général et l'évaluation du personnel ;
- conclure des accords et prendre des décisions sur la répartition des heures d'enseignement supplémentaires entre les établissements de la communauté ;
- conclure des accords sur les critères de détermination et l'utilisation des heures de cours hebdomadaires partagées entre les établissements de la communauté ;
- conclure des accords sur la répartition des ressources affectées au personnel d'appui dans les établissements de la communauté ;
- conclure des accords sur l'utilisation des ressources affectées à la coordination des TIC ;
- formuler des recommandations sur les investissements dans les bâtiments et les infrastructures scolaires – investissements qui sont ensuite réalisés par les conseils d'administration avec les ressources de l'enseignement communautaire ou, pour les autres réseaux, celles de l'agence *Agentschap voor Infrastructuur in het Onderwijs* (AGION) ;
- établir des partenariats collaboratifs avec un ou plusieurs établissements extérieurs à la communauté.

Source : Devos et Tuytens (2006).

À un petit nombre d'exceptions près, les communautés scolaires restent étroitement intégrées à la structure des réseaux classiques et, au sein de cette structure, sont largement soumises à la direction traditionnelle des conseils et des dirigeants.

S'il n'est pas faux de dire que cette innovation a ajouté un échelon bureaucratique supplémentaire au système existant, dans les faits, les écoles et les systèmes y ont répondu de différentes manières. On trouvera des exemples de ces réponses dans la section 6.3.

Parce qu'elle venait du centre, cette innovation a imposé une certaine forme de « collégialité artificielle » (Hargreaves, 1994). Les écoles se sont regroupées selon des modalités variées. Elles sont unies par des liens relativement lâches, au sein de systèmes situés à différents stades de développement, et ne forment pas encore des communautés à proprement parler. Trois préoccupations gouvernementales majeures ont présidé à la création des communautés scolaires :

- harmoniser et relever la qualité de l'enseignement dans les écoles, jugée hétérogène ;
- réduire les écarts de niveau entre les élèves, qui perdurent depuis de nombreuses décennies et qui ne transparaissent que trop clairement dans les résultats PISA ;
- ne pas empiéter sur l'identité solidement affirmée et l'autonomie des réseaux, des conseils d'administration et des établissements individuels.

Exemples d'innovation systémique dans les écoles flamandes

Le tableau 6.1 ci-dessous donne une indication des différents stades de développement de plusieurs communautés scolaires flamandes. Il reflète la mesure dans laquelle les responsables des réseaux et des conseils d'administration existants, ainsi que les écoles individuelles, se sont adaptés à cette innovation. Le modèle classe les différents niveaux de changement sur une échelle allant du *statu quo* (aucun signe de changement) à la transformation (émergence d'une identité propre à la communauté). Nous présentons ensuite des exemples succincts des pratiques que nous avons observées lors de notre visite, en expliquant comme elles se situent sur l'échelle des niveaux de changement. La section 6.4 analyse les pratiques de direction mises en œuvre à chaque échelon de ce système multiniveaux.

Communautés scolaires dans l'enseignement libre (catholique jésuite)

Le coordinateur de sept groupes d'écoles catholiques jésuites réparties sur l'ensemble du territoire flamand et employant 800 personnes a évoqué une volonté de préserver le lien spécial qui unit ces établissements. Ainsi, bien qu'elles aient pris la décision d'y participer, ces écoles ne perçoivent pas les communautés scolaires comme un outil de développement fondamental. Elles affichent un certain scepticisme quant à l'impact de ces partenariats sur la qualité de l'enseignement. La direction répartie était déjà pratiquée dans le système antérieur. Dans ce système, les chefs d'établissement se réunissent en équipes représentant les différents groupes d'écoles, chacune étant dirigée par l'un des chefs d'établissement (*primus inter pares*). Les dirigeants des conseils d'administration se rencontrent une fois par mois, et les chefs d'établissement responsables une fois par semaine. Les chefs d'établissement rendent compte au conseil d'administration, qui continue de prendre les décisions finales « dans tous les domaines », et « se sentent collectivement responsables » de l'enseignement délivré dans leur région. Le

coordinateur est responsable de la gestion du personnel, des aspects administratifs et de la formation du personnel et des chefs d'établissement à l'échelle du système. Dans les faits, il fait office de directeur de l'éducation.

Tableau 6.1 Adaptation des réseaux aux communautés scolaires

Niveau de changement	Ecoles catholiques jésuites	Enseignement communautaire, Willebroek	Enseignement communautaire, Bruxelles	Ecoles officielles, Anvers	Ecoles catholiques, Louvain
1. Statu quo Aucun signe de changement des structures, des rôles, des responsabilités ou de la culture. Les pouvoirs continuent d'être exercés au niveau du réseau.	✓				
2. Changement minimum Des signes montrent certains changements au niveau des structures mais pas au niveau des cultures, des rôles et des responsabilités. Les pouvoirs continuent d'être exercés au niveau du réseau ou du groupe.		✓	✓		
3. Adaptation (début) Des signes témoignent de changements au niveau des structures, des rôles, des responsabilités et des cultures. Les pouvoirs sont partagés.				✓	✓
4. Transformation La communauté de pratiques a forgé une nouvelle identité qui s'est substituée à l'identité du réseau.					

Communautés scolaires dans l'enseignement communautaire (Willebroek)

Selon le directeur du groupe d'écoles de la région, les communautés scolaires sont un « concept théorique ». Le directeur et le groupe d'écoles décident conjointement de la politique à suivre. Deux communautés ont été créées au sein du groupe d'écoles (l'une pour le primaire et l'autre pour le secondaire). Bien que toutes deux aient désigné un coordinateur, elles rendent des comptes au directeur du groupe, qui est lui-même responsable devant le conseil. Comme dans le réseau des écoles jésuites, et comme dans l'exemple qui suit, le directeur et son équipe fixent les grandes orientations et décident de la politique à suivre. Ils administrent le système et ont profité de la création du marché interne, qui a atténué la concurrence entre les écoles. C'est également au directeur qu'incombe la responsabilité de recruter et licencier les chefs d'établissement et de fixer des lignes directrices au groupe d'écoles. Au sein du groupe, certains chefs d'établissement s'étaient déjà essayés à la direction systémique avant la création des communautés scolaires, en assurant la supervision de plusieurs établissements simultanément.

Communautés scolaires dans l'enseignement communautaire (Bruxelles)

Ce système est géré de manière centralisée par un directeur général et une équipe de 30 personnes. Contrairement à l'exemple qui suit, cependant, les fonctions de direction ne sont pas largement réparties. Les communautés scolaires sont au nombre de trois

(primaire, secondaire et écoles d'art), et les chefs d'établissement sont responsables de l'embauche et du licenciement des enseignants (responsabilité déléguée par le conseil au chef d'établissement). Le directeur général et son équipe s'occupent de toutes les tâches administratives et financières, ce qui permet aux chefs d'établissement de se concentrer sur les questions pédagogiques. Il n'existe pas de tradition de planification transversale des programmes scolaires, mais les communautés (et le réseau dans son ensemble) ont aujourd'hui pour objectif commun de concevoir des programmes et des méthodes d'enseignement axés sur les problèmes spécifiques des élèves n'ayant pas le néerlandais en première langue, qui représentent 80 % des effectifs. Chaque communauté scolaire a prévu l'octroi d'un soutien spécifique dans ce domaine. Tous les chefs d'établissement ont un cahier des charges à respecter, et le recrutement et la nomination de tous les membres du personnel sont soumis à des critères et des procédures détaillés. Les chefs d'établissement se réunissent une fois par mois et ont accès à des programmes de formation en cours d'emploi orientés sur les compétences. Selon le directeur général, les dirigeants des écoles secondaires ne sont pas tous convaincus de la nécessité d'engager un coordinateur à plein temps dans leur communauté.

Communautés scolaires officielles (municipales) (Anvers)

Ce réseau est conçu comme un département de la « ville apprenante » d'Anvers. Il est composé de cinq à six « entreprises » dotées chacune d'un coordinateur, et il est placé sous la coordination générale d'un directeur qui rend compte à un conseil unique. En ce sens, cette communauté ressemble à celle de Willebroek. Cependant, les écoles peuvent demander un financement central pour mener des projets en coopération avec d'autres établissements, et les politiques sociales à l'attention des élèves défavorisés (50 % n'ont pas le néerlandais en première langue) sont centralisées. Au sein de chaque communauté scolaire, les chefs d'établissement commencent à exercer certaines responsabilités transversales dans des domaines spécifiques (TIC et orientation des élèves par exemple). L'embauche et le licenciement des enseignants relèvent de la responsabilité du directeur du conseil d'administration, comme à Willebroek. La ville d'Anvers a entrepris de créer des campus scolaires spécialisés dans des domaines d'étude particuliers, et peut compter sur une longue et solide tradition de conseil en leadership et en orientation et développement professionnels.

Communautés scolaires libres (catholiques) (Louvain)

Cette communauté comprend 14 écoles secondaires, ainsi qu'un campus de trois écoles et un centre de formation pédagogique placés sous la responsabilité d'un même directeur, établis 25 ans auparavant. Lors de sa création il y a six ans, la communauté regroupait 11 conseils d'administration, qui ont été ramenés à sept depuis. Une ancienne dirigeante d'une école prestigieuse, respectée et très performante de la région a été nommée coordinatrice à plein temps. Sous sa direction, les dirigeants des écoles de la communauté ont commencé à se réunir tous les mois, et même s'ils indiquaient, au moment de la visite, qu'ils en étaient encore à « tâtonner, apprendre à se connaître et développer une relation de confiance », ils ont défini un programme d'action clair. Il s'agissait, en l'occurrence, d'améliorer les services d'orientation et de conseil aux élèves, de convenir d'une procédure de sélection commune pour réduire la concurrence au sein de la communauté, de négocier des conditions de travail identiques pour les enseignants et de créer des programmes pour les élèves ayant des besoins spécifiques. Les enseignants eux-mêmes étaient perçus comme « très peu au fait » des changements opérés et malgré

une « ambition collective d'intégration », les différentes écoles avaient encore des « ambitions et des intérêts distincts ». La communauté avait convenu récemment de fournir un soutien ciblé (prélevé sur l'enveloppe d'heures allouée aux communautés) à l'un de ses membres qui avait du mal à recruter du personnel.

6.4 Direction systémique multiniveaux

La gestion et la direction systémique de ces nouvelles structures se répartissent entre quatre échelons : le gouvernement central de la Flandre ; les réseaux libre et officiel (qui défendent légitimement leur survie) ; les communautés scolaires elles-mêmes ; et les écoles.

Gouvernement central

Le rôle du gouvernement central dans la gestion de cette innovation peut être résumé par cette phrase d'un haut responsable : « Nous voulons qu'elles tracent leur propre route vers l'objectif que nous avons fixé ».

Ce respect pour le caractère local des prises de décision, qui toutefois n'échappent pas au regard vigilant des réseaux existants, est ce qui caractérise l'approche adoptée à ce niveau. Le gouvernement central a facilité l'établissement et le développement des communautés scolaires mais n'exerce aucun rôle de direction systémique. Par exemple, les autorités centrales ne prévoient aucune ressource pour la formation en matière de direction systémique et de direction des communautés scolaires ; il n'existe ni suivi ni évaluation de l'utilisation faite par les communautés scolaires des ressources complémentaires obtenues auprès du gouvernement central ; et aucun effort systématique n'est mis en œuvre pour recueillir et diffuser les exemples de bonnes pratiques dans les communautés scolaires. Le gouvernement a néanmoins évalué une fois le dispositif (ministère de l'Enseignement, 2005a ; 2005b). Au dire des responsables gouvernementaux qui ont effectué l'évaluation, les progrès accomplis dans l'innovation des systèmes ont été « inégaux » et « un peu lents ». Leur impression est que de nombreux conseils d'administration ont « ralenti le rythme, parfois jusqu'à la paralysie » et que l'innovation est maintenant « à un tournant ».

Réseaux

Comme le résume l'une des parties prenantes, « les réseaux font office de *sparring partners*, en défendant leur position contre le ministère et contre les syndicats. »

Les réseaux ont réagi à cette innovation de différentes manières. Comme nous l'avons vu dans la section 6.3, dans certains cas (à Louvain par exemple), le nombre de conseils d'administration individuels a diminué, mais dans le réseau catholique, 19 communautés scolaires seulement sont actuellement placées sous la gouvernance d'un conseil d'administration unique. Il semblerait donc que de nombreux conseils résistent au changement. Dans l'enseignement communautaire (anciennes écoles d'État), le conseil d'administration unique est la règle. Au niveau des réseaux également, la diversité des modèles de direction illustre la variété des réponses apportées à l'innovation.

Tandis que certains groupes ont procédé à un minimum de changements, d'autres ont effectué quelques changements mais en conservant les structures existantes, et d'autres

encore ont quelque peu modifié leurs structures de gouvernance et adapté leur culture, acquérant davantage de maturité en leur qualité de communautés scolaires.

Communautés scolaires

Aucune communauté n'est auto-administrée et indépendante du réseau auquel elle appartient. La nature des fonctions de direction au sein des communautés dépend de deux éléments qui interagissent entre eux : la mesure dans laquelle les dirigeants des structures de réseau traditionnelles partagent les fonctions de direction ; et la solidité et l'ambition de l'encadrement dans les communautés nouvellement formées. Ainsi, dans les réseaux d'écoles officielles des municipalités (à Anvers et Bruxelles par exemple), les communautés scolaires sont administrées et leurs besoins pourvus par un directeur général entouré d'une équipe, sous la supervision d'un conseil d'administration unique (pour établir un parallèle, l'équivalent d'une autorité locale municipale en Angleterre). À Bruxelles, il existe trois communautés scolaires, mais elles ont été établies essentiellement pour s'occuper des questions suivantes : recrutement ; formation en cours d'emploi et développement des capacités de direction ; et identification de solutions aux problèmes posés par le grand nombre d'élèves non néerlandophones dans leurs écoles.

À Anvers, le modèle de direction est différent et fondé sur une plus large répartition des tâches. Des entreprises municipales (sous-systèmes) ont été mises sur pied, chacune avec sa propre équipe de direction. Les deux sous-systèmes attachent une grande importance à la formation aux capacités de direction. Dans le réseau d'écoles officielles de Willebroek (province d'Anvers), les groupes d'écoles sont traditionnellement de grande taille et placés sous la supervision d'un directeur et d'une équipe de direction. Cependant, il existe dans chaque groupe deux directeurs de la coordination (un coordinateur principal à plein temps et un coordinateur adjoint à temps partiel). Dans les trois cas, c'est aux directeurs et aux conseils d'administration qu'incombe clairement la responsabilité de fixer les objectifs et les grandes orientations des différents groupes d'écoles. Il y a tout lieu de penser que la situation est la même dans le réseau jésuite. Toutefois, dans le cas du réseau catholique de Louvain, c'est le coordinateur qui, en collaboration étroite avec les chefs d'établissement, assume cette responsabilité.

Écoles

Au dire d'un décideur, « nul ne sait réellement ce que valent les chefs d'établissement ».

Bien que ce rapport se concentre sur la direction systémique, il est utile de donner un bref aperçu du rôle de la direction au niveau des établissements, et ce pour deux raisons : premièrement, le succès de l'innovation dépend, au bout du compte, de l'efficacité des chefs d'établissement ; deuxièmement, les coordinateurs des communautés scolaires sont dans leur majorité d'anciens chefs d'établissement ou des chefs d'établissement en exercice. Les dirigeants de chaque école ou sous-groupe d'écoles (entité qui, dans le cas de Louvain, existait avant les communautés scolaires) continuent d'assurer la direction de leur établissement. Aussi, l'impact de l'innovation systémique au niveau des établissements et des classes dépend-il en définitive de la mesure dans laquelle les chefs d'établissement reconnaissent ses avantages et de leur propre efficacité.

Dans les écoles flamandes, la direction pédagogique relève de la responsabilité des chefs d'établissement, mais peu d'entre eux semblent assumer cette fonction dans la

pratique. Étant de plus en plus accaparés par les tâches administratives et organisationnelles, il leur reste peu de temps à consacrer à la direction pédagogique. Non seulement ils gèrent les relations avec les élèves, les parents, les autorités éducatives et la communauté locale, mais ils assument des responsabilités croissantes en matière de gestion des ressources humaines, de suivi, d'évaluation et de motivation du personnel. Il leur faut de surcroît garantir la prise en charge adéquate et le bien-être des élèves, dans des environnements caractérisés par une diversité sociale et culturelle croissante. Enfin, à l'heure où les autorités publiques attachent de plus en plus d'importance au rôle des établissements individuels dans l'assurance-qualité, les chefs d'établissement exercent des responsabilités grandissantes dans le domaine de l'évaluation et de l'auto-évaluation.

De nombreux acteurs du secteur ont attiré notre attention sur l'importance primordiale des cadres intermédiaires qui, en déchargeant les chefs d'établissement d'une partie de leurs tâches, leur permettent de se consacrer davantage au projet éducatif. La présence de cadres intermédiaires peut également favoriser l'adoption d'une direction répartie et contribuer à renforcer les capacités de mise en œuvre des politiques dans l'école. Durant notre visite, nous avons constaté que certaines écoles (par exemple les écoles catholiques de Louvain) disposaient d'une équipe de cadres intermédiaires efficaces qui se partageaient les responsabilités des différents domaines de gestion (TIC, matériel, bien-être des élèves). Dans d'autres écoles, ils semblent moins présents. Dans une étude datant de 2005, Van Petegem *et al.* (in Devos et Tuytens, 2006) ont appelé à un renforcement du rôle des cadres intermédiaires en Flandre. Quant au directeur du réseau jésuite, il estime qu'ils sont indispensables à la réussite des communautés scolaires.

L'une des raisons avancées pour justifier la création des communautés scolaires était que les chefs d'établissement se trouveraient ainsi dégagés de nombreuses tâches bureaucratiques et pourraient consacrer davantage de temps à la direction pédagogique. Nous n'avons pas toujours observé cet effet. Dans certains cas, les communautés semblent même avoir alourdi la charge de travail des chefs d'établissement. D'un autre côté, en obligeant les chefs d'établissement à travailler ensemble, les communautés scolaires les ont amenés à s'impliquer davantage dans la direction pédagogique : dans toutes les communautés, ils se réunissent régulièrement, s'échangent leurs points de vue, pratiques et idées, et participent à des initiatives de formation conjointes.

En obligeant les chefs d'établissement à travailler ensemble, les communautés scolaires les ont amenés à s'impliquer davantage dans la direction pédagogique.

6.5 Conceptualisation

Conceptualisation de la direction systémique

L'innovation systémique que représentent les communautés scolaires flamandes a pour but de favoriser l'émergence d'une structure de relations, de rôles et de responsabilités plus localisée. Les réseaux traditionnels (officiels et libres) se sont adaptés mais, dans l'ensemble, ils continuent de jouer un rôle prédominant dans la direction des communautés. Après avoir institué les communautés scolaires et leur avoir octroyé quelques ressources, le gouvernement central a cessé d'intervenir directement dans leur développement (pour des raisons de choix, d'autonomie et d'identité). Son seul principe d'action, si principe d'action il y a, est de laisser les réseaux et communautés scolaires trouver eux-mêmes un mode de direction approprié. Le ministère de l'Enseignement ayant pour habitude d'intervenir le moins possible, le gouvernement de la communauté

flamande s'abstient de donner des conseils sur l'efficacité comparée de tel ou tel mode de direction. De même, les communautés ne reçoivent du gouvernement aucun soutien pour les aider à acquérir une ambition, un sens du leadership et des orientations communs ou accomplir ensemble des progrès sur le plan pédagogique.

Selon Hopkins (chapitre 2), « un chef d'établissement doit se soucier de la réussite des autres écoles presque autant que de celle des établissements dont il a la charge », et « l'école ne peut s'améliorer durablement que si c'est l'ensemble du système qui va de l'avant ». Telle n'est pas encore la réalité en Belgique flamande, puisque le système des communautés scolaires ne fait l'objet d'aucun suivi ni évaluation. Si le système dans son ensemble va de l'avant, rien, dans ce que nous avons vu, n'atteste que c'est le cas. Nos observations montrent d'ailleurs « qu'aller de l'avant » peut revêtir différentes significations pour les acteurs du système.

Hopkins reconnaît néanmoins que le postulat selon lequel la réalisation de l'objectif de transformation du système sera facilitée par le degré de segmentation au sein du système ne tient que si certaines conditions sont réunies, à savoir : premièrement, la nature des interventions et du soutien en faveur des établissements à chaque phase du cycle de performance a été clarifiée ; et deuxièmement, les établissements scolaires savent, pour chaque phase, quels sont les moyens les plus efficaces de collaborer pour tirer le meilleur parti de la diversité qui existe au sein du système.

Dans le cas de la Belgique flamande, la responsabilité et le pouvoir de déterminer la nature et les orientations des communautés scolaires appartiennent, en définitive, aux communautés elles-mêmes. Résultat, aucune des conditions identifiées par Hopkins n'est satisfaite. Les communautés scolaires n'ont pas encore bien cerné les moyens les plus efficaces de collaborer pour tirer le meilleur parti de la diversité du système, car la nature des interventions et du soutien n'a pas été clarifiée lors du processus d'innovation.

Faute d'une résolution de l'antagonisme existant entre, d'une part, le respect du droit des communautés à exercer leur autonomie et, d'autre part, la responsabilité qui incombe au gouvernement de leur fournir des lignes directrices sur la direction systémique et un soutien lors des phases de mise en œuvre, de poursuite et d'institutionnalisation de l'innovation, le développement systémique a été lent et irrégulier.

Faute d'une résolution de l'antagonisme qui existe entre besoin d'autonomie et besoin de lignes directrices sur la direction systémique, le développement systémique a été lent et irrégulier.

Pouvoir et responsabilité

Le pouvoir est un processus fluide, interactif et réciproque. De par la fonction qu'ils occupent, les chefs d'établissement, à tous les niveaux du système éducatif, exercent un pouvoir. Néanmoins, ils ont conscience que ce pouvoir est relatif. Concevoir le pouvoir comme une relation, c'est admettre que les relations de pouvoir jouent toujours dans deux sens, même si l'un des acteurs peut avoir un pouvoir minime en comparaison d'un autre dans une relation sociale. Les structures de domination sont influencées aussi bien par les actions des subalternes que par celles des supérieurs. Comme le résume un coordinateur, « Nous devons obtenir l'adhésion des chefs d'établissement pour réussir. » À l'échelon central, on nous a assuré que « dans ce pays, il faut convaincre les gens de suivre. C'est une culture de négociation. »

La configuration des relations de pouvoir dans la communauté scolaire est déterminée par la reconnaissance mutuelle de l'autorité et de l'influence des conseils d'administration et par l'influence des coordinateurs et des chefs d'établissement. Le chef d'établissement jouit de pouvoirs étendus, mais certaines contraintes le rendent tributaire d'un large éventail de sources d'influence.

La centralisation et la décentralisation du système éducatif, quels qu'en soient les motivations, mettent l'une et l'autre en lumière l'équilibre entre autorité politique et autorité professionnelle dans le domaine de l'éducation (Lundgren, 1990). D'un côté, un changement systémique tel que l'introduction de communautés scolaires peut être interprété comme une forme de centralisation dans le contexte flamand, où les conseils d'administration jouissent traditionnellement d'une grande autonomie. Un nouvel échelon intermédiaire a été créé, la dynamique de changement est descendante, et la création des communautés a rendu possible un changement des relations de pouvoir. D'un autre côté, l'approche flamande a laissé la porte ouverte à différentes interprétations dans les différentes communautés, conformément à l'histoire et à la tradition du pays, et la structure de pouvoir des conseils d'administration a été préservée.

L'introduction, par souci d'équilibrage, d'un échelon intermédiaire tel que les communautés scolaires, s'apparente à une forme de « centralisme décentralisé » (Karlsen, 2000) et confère une acuité accrue à la question de savoir qui est responsable. Ce type de changement systémique peut conduire à des décisions contradictoires. Les solutions de moyen terme font rarement l'unanimité, car il y a toujours des parties prenantes qui n'y trouvent pas leur compte (Hoyle et Wallace, 2005). De plus, l'antagonisme entre les efforts de décentralisation et la nécessité du contrôle central demeure irrésolu (Weiler, 1990).

Comme les relations de pouvoir, les relations de responsabilité sont réciproques. La responsabilité désigne l'obligation qu'ont les enseignants et les chefs d'établissement de se rendre des comptes mutuellement sur ce qui s'est passé dans leurs domaines de compétences respectifs et de fournir des explications plausibles des résultats obtenus. Comme l'affirme Elmore (chapitre 3), à chaque unité de responsabilité donnée doit correspondre une unité de soutien. Selon lui, la politique de responsabilisation actuelle ne peut pas améliorer les performances scolaires sans un investissement massif dans le capital humain, qui s'attachera à développer la culture de l'amélioration de l'école dans une population d'enseignants et de chefs d'établissement hétérogène.

6.6 Efficacité des programmes

Un chef d'établissement : « nous nous dirigeons, petit à petit, vers ce qui devrait devenir une communauté scolaire d'ici 10 ou 20 ans si tout va bien. Il s'est passé beaucoup de choses en sept ans. Avant, nous étions dans la rivalité. Maintenant, nous collaborons davantage, ce qui est nouveau. À bien y réfléchir, c'est une petite révolution. »

La politique des communautés scolaires poursuit, *grosso modo*, trois grands objectifs déclarés. Premièrement, elle a été explicitement conçue pour inciter les écoles à collaborer et, ce faisant, rationaliser et améliorer l'offre de programmes scolaires, les dotations en personnel, les installations, l'orientation des élèves, l'administration, l'accueil des élèves et les TIC. Une deuxième intention, moins explicite, était d'introduire un échelon de mise en œuvre de la politique éducative fondé sur la proximité géographique et non sur l'affiliation à un conseil ou un réseau. Troisièmement,

l'innovation que constituent les communautés scolaires semble avoir pour objectif ultime d'améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage.

Encadré 6.2 Évaluation des communautés d'écoles primaires (février 2005)

Après une phase pilote de deux ans (2003/04 et 2004/05), le ministère de l'Enseignement flamand a évalué un échantillon aléatoire de 29 communautés d'écoles primaires. Cette évaluation reposait sur un questionnaire d'enquête envoyé à des enseignants et des chefs d'établissement et sur des entretiens menés auprès de représentants de chaque communauté. Voici ses principaux résultats :

Utilité : les réponses des participants sont positives dans l'ensemble. Pratiquement tous considèrent que les communautés scolaires sont utiles, et la grande majorité est convaincue que les communautés ont aidé les écoles à renforcer leurs capacités.

Résultats positifs : la grande majorité des participants (les représentants de 25 communautés sur 29) considèrent que la « coopération » en elle-même est le principal résultat positif. D'autres ont cité une « ambition commune » (4), une politique d'accueil commune (5) et une meilleure répartition des tâches entre les écoles (4).

Raisons qui incitent les écoles à adhérer à une communauté : 16 participants ont indiqué que leur principale motivation avait été la possibilité de recevoir des ressources supplémentaires de l'État ; 11 participants ont déclaré que la création de leur communauté scolaire correspondait à une simple formalisation d'une structure de collaboration préexistante ; huit ont cité les pressions exercées par Bruxelles ou par leurs conseils d'administration comme l'une des raisons de leur adhésion à une communauté.

Domaines de coopération : la coopération au niveau des équipements est très importante dans les communautés couvertes par l'enquête. La plupart d'entre elles partagent des installations telles que les bibliothèques et les gymnases (19) et se regroupent pour acheter du matériel à des conditions plus avantageuses (17). De nombreux participants coopèrent dans le domaine des TIC (17) et de la politique d'accueil (16). Une seule communauté organise des échanges d'enseignants. La coopération pédagogique semble très réduite, voire inexistante : certaines communautés (9) n'ont mis en place aucune coopération dans ce domaine, et certaines autres (9) déclarent organiser des « journées d'étude » communes.

Impact : interrogés sur l'impact perçu des communautés scolaires sur différentes parties prenantes, les participants ont convenu, dans leur grande majorité :

- que l'impact sur le personnel des écoles était nul (19) ;
- que l'impact sur les élèves était également nul (29) ;
- que l'impact sur les chefs d'établissement était négatif en raison de l'alourdissement de leur charge de travail (14).

Les résultats de cette évaluation ont amené le ministère à modifier quelque peu sa politique en matière de communautés scolaires. Ainsi, il a alloué aux communautés d'écoles primaires un volume de ressources accru pour leur permettre de nommer un coordinateur officiel (un chef d'établissement déchargé de certaines tâches dans son école).

Source : Département de l'enseignement (2005a).

Faute de données quantitatives suffisamment nombreuses, il est difficile de savoir dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints. Le gouvernement n'effectue ni suivi ni évaluation systématiques de sa politique en matière de communautés scolaires, mais le

ministère de l'Enseignement a réalisé deux évaluations, l'une portant sur des communautés d'écoles primaires (encadré 6.2), et l'autre sur des communautés d'écoles secondaires opérationnelles depuis cinq ans.

L'évaluation menée auprès des communautés d'écoles secondaires montre que certains de leurs objectifs ont été atteints. Les communautés ont renforcé leurs liens de coopération dans certains domaines, élaborant des politiques de gestion du personnel communes et partageant leurs ressources humaines. Des relations de coopération informelles semblent avoir été établies avec d'autres types d'établissement, écoles primaires et établissements d'éducation spécialisée par exemple, et les perspectives de coopération futures sont prometteuses. Cependant, la coopération n'est pas encore suffisante en ce qui concerne, par exemple, la rationalisation de l'offre de contenus éducatifs et d'infrastructures et l'orientation des élèves. En outre, si certaines communautés scolaires mettent en place des groupes de travail sur des thèmes très variés, auxquels participent les représentants des syndicats, les syndicats enseignants reprochent souvent aux conseils d'administration et aux chefs d'établissement de vouloir imposer leurs propres propositions au lieu de travailler dans l'intérêt de la communauté (Département de l'enseignement, 2005b).

Dans l'ensemble, les évaluations menées auprès des communautés d'écoles primaires (encadré 6.2) et d'écoles secondaires, ainsi que nos propres observations et entretiens, montrent que la coopération inter-établissements est, en elle-même, considérée comme une avancée fondamentalement positive par l'ensemble des parties prenantes (même si certaines doutent qu'il s'agisse du meilleur moyen pour obtenir ce résultat).

Les avantages perçus de la coopération au sein des communautés scolaires sont les suivants :

- création d'un marché interne qui a atténué la concurrence entre les établissements individuels ;
- possibilité d'améliorer les systèmes d'orientation des élèves ;
- possibilité de concevoir des programmes d'étude adaptés aux élèves ayant des besoins éducatifs spécifiques, à l'échelle de la communauté scolaire ;
- création d'un marché du travail interne pour les enseignants ;
- possibilité, pour la communauté, d'exercer sa liberté de jugement dans des domaines définis tels que la répartition des ressources (marginales), la politique de gestion des ressources humaines et l'accueil des élèves ;
- allègement des tâches bureaucratiques des chefs d'établissement, qui peuvent ainsi consacrer plus de temps à la direction pédagogique ;

D'un autre côté, les parties prenantes identifient plusieurs obstacles à la coopération :

- les communautés ne peuvent pas offrir de formations ou n'ont pas les ressources et capacités nécessaires ;
- les communautés ont peu de contrôle sur leur budget ;
- la présence de plusieurs conseils d'administration dans une communauté peut être source de tensions et de désaccords quant à la vision d'ensemble, aux orientations et à la stratégie à suivre ;

- la question du pouvoir de décision des communautés est problématique, car les écoles ont souvent maintenu des liens avec les structures de gestion antérieures à la création des communautés ;
- l'existence de communautés scolaires distinctes pour le primaire et le secondaire et de communautés affiliées à des réseaux spécifiques n'est pas forcément propice au développement de systèmes d'enseignement localisés efficaces.

L'objectif qui consistait à établir un échelon local ou régional plus efficace aux fins de la mise en œuvre des politiques n'a été que partiellement réalisé. Les responsables gouvernementaux espéraient que la création des communautés scolaires aboutirait à la fusion des conseils et qu'à terme, toutes les écoles d'une même communauté appartiendraient au même conseil, de manière à éliminer les facteurs d'inefficacité et la duplication des structures. Si certains conseils ont *de facto* fusionné, ce processus de rationalisation paraît lent et chaotique.

Les responsables gouvernementaux espéraient que la création des communautés scolaires aboutirait à la fusion des conseils et qu'à terme, toutes les écoles d'une même communauté appartiendraient au même conseil.

Quant au troisième objectif, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, les avantages tangibles retirés par les écoles de cette innovation paraissent faibles vus de l'extérieur. Jusqu'à présent, les communautés scolaires ne semblent avoir eu aucun impact sur les élèves, qui ignorent souvent jusqu'à leur existence. Même si, à l'intérieur du système, cette innovation a été décrite comme une « petite révolution » qui a encouragé le dialogue et créé de nouvelles possibilités en matière d'apprentissage et de direction pédagogique, peu de données pour l'instant dénotent un effet sur l'enseignement, l'apprentissage et les disparités des résultats scolaires.

6.7 Pistes de réflexion

Il est important de noter que les communautés scolaires flamandes ont parfaitement leur place dans cette activité de l'OCDE sur la direction des établissements scolaires au service de l'amélioration systémique. Leur postulat théorique est qu'elles amèneront les chefs d'établissement à travailler de conserve et à se considérer comme les dirigeants d'organisations apprenantes qui contribuent à l'émergence d'environnements et de communautés apprenantes efficaces. L'équipe de l'OCDE estime que ces communautés peuvent contribuer à améliorer l'équité et la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et à renforcer la coopération dans un environnement caractérisé par une âpre concurrence. Pour la Belgique flamande, cela peut signifier une amélioration des résultats scolaires.

Cependant, les modalités de création et de mise en œuvre des communautés scolaires pourraient être révisées. Globalement, l'équipe de l'OCDE a eu le sentiment que le gouvernement n'exerçait aucune fonction de direction stratégique et n'avait ni vision pédagogique ni ligne d'action définie pour guider le développement des communautés scolaires. Après avoir donné l'impulsion au développement des communautés, les autorités flamandes ont cessé d'influencer le processus et ses résultats. Cette politique d'intervention minimale n'a pas permis de clarifier la finalité des communautés scolaires en termes de direction d'établissement et de culture organisationnelle. La conception de la

nature et de la finalité des communautés scolaires est très variable entre les réseaux d'enseignement, les conseils d'administration, les communautés et les établissements individuels. Cela donne un paysage contrasté de communautés scolaires entretenant différents degrés de coopération. La réussite des communautés scolaires passe peut-être par la résolution de plusieurs problèmes et antagonismes.

Direction ou gestion : pérenniser les communautés scolaires

Les données recueillies sur de nombreuses pratiques innovantes un peu partout dans le monde montrent que l'innovation s'apparente davantage à un processus qu'à un événement. Ce processus doit donc être géré en termes d'affectation des ressources et d'infrastructures – ce qui suppose, par exemple, la création de programmes de formation et de développement « juste à temps ». Toutefois, s'il est nécessaire que les acteurs du système se sentent concernés et s'approprient le processus d'innovation en y prenant activement part, l'innovation doit également être dirigée. Cela passe, notamment, par l'élaboration d'une vision collective distincte, la fixation d'orientations claires et la promotion de la collégialité et de la culture de l'accomplissement. Ces mesures sont d'autant plus nécessaires lorsqu'un nouveau système est mis en place sans que l'ancien soit supprimé. Il est actuellement difficile de prédire ce qu'il adviendra des communautés scolaires. Alors qu'il s'agit d'une forme d'innovation descendante, il ne semble pas, vu d'en bas, que le gouvernement ait une vision très claire de leur devenir. C'est peut-être l'une des raisons pour laquelle nous n'avons pu identifier que des changements progressifs et de très faible ampleur.

Alors que les communautés scolaires constituent une forme d'innovation descendante, il ne semble pas, vu d'en bas, que le gouvernement ait une vision très claire de leur devenir.

Améliorer la qualité de l'école et l'équité

Il nous est clairement apparu, lors de nos entretiens, que les communautés scolaires n'avaient pas encore d'impact tangible sur l'enseignement et l'apprentissage et qu'elles ne semblaient pas avoir réduit les disparités de résultats. Néanmoins, d'après ce que nous avons pu observer, les communautés scolaires peuvent contribuer à améliorer l'équité en proposant aux élèves des services d'orientation de meilleure qualité. Les enseignants et les chefs d'établissement nous ont affirmé que grâce aux communautés scolaires, ils sont maintenant mieux informés des possibilités de formation qui existent dans leur région, ce qui leur permet de mieux orienter les élèves, en fonction de leurs intérêts et de leurs aptitudes.

Les données font apparaître quelques changements au niveau des systèmes d'orientation des élèves et des parcours éducatifs, et montrent que les écoles attachent une attention particulière aux élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux et des besoins en langues, ainsi qu'à l'accueil et au bien-être. On ne note aucun changement discernable dans les stratégies d'enseignement et d'apprentissage – c'est en tout cas l'impression qui ressort de nos conversations avec les différentes parties prenantes des communautés scolaires. Les communautés scolaires pourraient apporter une contribution majeure à l'amélioration de l'équité et de la qualité de l'enseignement si leurs contours étaient mieux définis et si elles pouvaient compter sur des stratégies d'enseignement et d'apprentissage claires.

Choix et coopération : le dilemme des démocraties

Dans ce système où le financement « suit » l'élève, les écoles se sont longtemps fait concurrence pour attirer élèves et ressources. L'un des objectifs des communautés scolaires est, semble-t-il, d'inciter les écoles à collaborer au lieu d'être en concurrence. Les ressources étant désormais allouées aux établissements scolaires collectivement, les chefs d'établissement sont obligés de se réunir régulièrement et de se consulter au sujet de l'utilisation des ressources. D'après nos observations, la coopération se limite parfois à ce seul aspect. Néanmoins, l'obligation imposée aux écoles de se concerter sur l'utilisation des ressources a conduit nombre d'entre elles à élargir le champ de leur coopération : les communautés scolaires leur offrent une structure et une plate-forme propices aux échanges de connaissances et à des actions collectives impliquant les chefs d'établissement et les enseignants de tous types d'établissements secondaires (techniques, professionnels et généraux).

Pour coopérer, il faut être capable de renoncer à une partie de son libre-arbitre et d'accepter le choix de la majorité. Lorsque les écoles, d'une part, et les conseils et réseaux, d'autre part, ne sont pas prêts à renoncer à leur pouvoir de décision, la démocratie ne peut guère s'épanouir dans les communautés scolaires.

Dans l'ensemble, la nature de l'équilibre entre collaboration et concurrence, tel qu'il ressort des interactions qui s'opèrent entre les chefs d'établissement d'une même communauté ou de communautés différentes, reste peu claire. Ironiquement, même s'il encourage la collaboration, le gouvernement reste très attaché à la concurrence, qu'il perçoit comme un moyen d'améliorer l'efficacité et la qualité de l'enseignement ainsi qu'on l'a vu dans la section 6.2.

Identité et changement : jeter des ponts entre les anciennes et les nouvelles structures

La plupart des communautés scolaires continuent de s'identifier aux réseaux traditionnels, et les responsables des réseaux les y encouragent. Le puissant pouvoir des réseaux a peu été entamé, car les communautés restent affiliées aux réseaux respectifs de leurs écoles. La nouvelle structure des communautés scolaires ne semble avoir eu qu'un impact marginal sur le paysage institutionnel des établissements secondaires. D'une certaine manière, les communautés scolaires ont créé un échelon bureaucratique supplémentaire, en ne supprimant aucun des échelons préexistants. Elles ont néanmoins entraîné une forme de localisation/régionalisation des responsabilités, par le transfert de certaines compétences des réseaux et des conseils aux communautés scolaires.

Pour que les communautés scolaires continuent de se développer et œuvrent à l'amélioration de la formation de l'ensemble de leurs élèves, il est nécessaire qu'elles acquièrent une identité propre solide. Tant que les réseaux et les conseils d'administration absorberont et contrôleront un volume significatif de ressources, cette nouvelle identité aura du mal à émerger.

En Flandre, l'imprécision de la frontière entre pouvoirs et compétences politiques d'une part et professionnels de l'autre semble être un problème majeur. Si les coordinateurs et les chefs d'établissement ne sont pas mieux formés, les communautés scolaires auront du mal à peser d'un plus grand poids, tant les conseils restent puissants dans certains endroits. Le ministère pourrait rendre les programmes de développement des capacités de direction obligatoires, mais jusqu'à présent, conformément à la tradition, il s'est refusé à intervenir à l'échelon local. Si l'on veut donner davantage de pouvoirs et

de responsabilités aux communautés scolaires, il faudra tout à la fois unifier les conseils d'administration et améliorer les possibilités de développement des capacités de direction.

Formation et soutien à la direction

Rien n'indique que les autorités flamandes fournissent une aide quelconque pour renforcer les capacités de direction systémique à l'échelon des communautés scolaires. Il n'existe aucune structure centrale de soutien aux chefs d'établissement, aucun suivi ni évaluation de l'encadrement et aucun système de diffusion des pratiques efficaces. Nous avons toutefois observé que dans les communautés scolaires les plus performantes, la direction systémique s'est développée localement : les chefs d'établissement se sont servis de la structure communautaire pour établir des systèmes d'entraide, les responsables des écoles performantes ont partagé leurs meilleures pratiques avec les établissements défavorisés, et le coordinateur de la communauté a endossé des fonctions d'accompagnement et de mentorat pour aider les chefs d'établissement. Nous avons eu connaissance de communautés scolaires dans les provinces d'Anvers et du Limbourg où la direction répartie se développait progressivement, à mesure que chaque chef d'établissement se spécialisait dans un domaine particulier comme la gestion du personnel, la pédagogie ou les infrastructures. La qualité de la direction répartie à l'échelle des communautés semble dépendre des facteurs locaux, en particulier de la motivation des acteurs concernés à l'échelon de l'école, de la communauté et du conseil.

Bien que les réseaux d'enseignement disposent d'un budget spécial pour la formation des chefs d'établissement et du personnel des écoles en cours d'emploi, ces fonds ne sont pas toujours utilisés pour satisfaire les besoins identifiés par les communautés scolaires. Le manque de formations liées à la direction et à la gestion des nouvelles communautés est l'une des principales raisons qui expliquent leur développement inégal et la difficulté qu'elles ont de se forger une identité propre.

On peut raisonnablement supposer que moins les coordinateurs et les chefs d'établissement sont préparés, plus ils seront tentés de se raccrocher à leurs théories « profanes » du leadership – généralement fondées sur une expérience très étroite acquise en tant qu'enseignant. Par ailleurs, compte tenu des mutations rapides de la société, ces théories risquent d'entretenir une conception obsolète du leadership fondée sur l'héroïsme, au lieu de promouvoir le concept de direction durable (Møller et Schratz, 2008). Les programmes de développement des capacités de direction peuvent influencer les parcours d'apprentissage des chefs d'établissement et leurs nouvelles identités de dirigeant, et contribuer ainsi à faire émerger des modes de direction adaptés à chaque phase particulière du cycle de vie de l'école (Sugrue, 2005).

Partage des bonnes pratiques : discussions et diffusion

Il n'existe actuellement aucun mécanisme qui permette d'identifier et de diffuser les travaux des différentes communautés scolaires. Cette tâche incombe aux instigateurs des communautés scolaires et doit être traitée en urgence. Pour cela, il faut que le ministère et les conseils d'administration qui représentent les communautés travaillent ensemble pour comprendre et diffuser les bonnes pratiques.

Le ministère et les conseils d'administration qui représentent les communautés scolaires peuvent travailler ensemble pour comprendre et diffuser les bonnes pratiques.

Encadré 6.3 Conclusions succinctes et recommandations

Les communautés scolaires flamandes ont parfaitement leur place dans cette activité de l'OCDE sur la direction des établissements scolaires au service de l'amélioration systémique. Leur postulat théorique est qu'elles amèneront les chefs d'établissement à travailler de conserve et à se considérer comme les dirigeants d'organisations apprenantes qui contribuent à l'émergence d'environnements et de communautés apprenantes efficaces. L'équipe de l'OCDE estime que ces communautés peuvent contribuer à améliorer l'équité et la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage et à renforcer la coopération dans un environnement caractérisé par une âpre concurrence. Pour la Belgique flamande, cela peut signifier une amélioration des résultats scolaires.

Nous avons relevé un certain nombre d'obstacles à la réalisation complète de ces objectifs, et formulé plusieurs recommandations pour les surmonter :

- **Pérenniser les communautés scolaires :** des structures novatrices telles que les communautés scolaires ont besoin d'être gérées et dirigées. Pour que les acteurs du système s'approprient le processus d'innovation en y prenant activement part, il est important d'élaborer une vision collective distincte, de fixer des orientations claires et de promouvoir la collégialité et la culture de l'accomplissement.
- **Améliorer la qualité de l'école et l'équité :** les communautés scolaires auraient davantage d'influence sur la qualité et l'équité si cet objectif était précisé de façon plus explicite et si des stratégies d'enseignement et d'apprentissage claires étaient adoptées.
- **Renforcer la coopération :** à l'heure où le gouvernement semble encourager à la fois la concurrence et la collaboration entre écoles, il est nécessaire de définir clairement un cadre et une ambition plus larges pour les communautés scolaires, dans le contexte d'un système éducatif traditionnellement basé sur le libre choix et la concurrence.
- **Jeter des ponts entre les anciennes et les nouvelles structures :** il importe de mieux définir les rôles et les responsabilités des communautés scolaires vis-à-vis des dirigeants des réseaux, des conseils et des écoles individuelles. Tous doivent accepter d'abandonner une partie de leur pouvoir de décision pour permettre aux communautés de se forger une identité propre.
- **Formation et soutien à la direction :** la réussite des communautés scolaires étant subordonnée à l'efficacité des chefs d'établissement, il est de la plus haute importance que ces derniers puissent développer leurs capacités au moyen de formations et d'un soutien appropriés.
- **Partage des bonnes pratiques :** l'adoption d'une approche factuelle axée sur le suivi et l'évaluation du développement des communautés scolaires permettrait d'engager un processus de développement et d'apprentissage continu adapté à l'évolution des besoins des écoles et des élèves. Il est donc essentiel de définir, partager et diffuser les bonnes pratiques.

Annexe 6.A1

Programme des visites d'étude

22-24 mai 2007

**Mardi 22 mai 2007, Département de l'enseignement,
Boulevard du roi Albert II 15, 1210 Bruxelles**

Heure / thème	Nom	Poste
9h00 – 10h30 Le contexte de l'élaboration des politiques	M. Gaby Hostens	Directeur général Membre du Comité de l'Éducation de l'OCDE
10h30 – 11h30 Rôles et responsabilités des communautés scolaires dans l'enseignement secondaire	Mme Hilde Lesage	Chef de division, politiques relatives au personnel enseignant
11h30 – 12h30 Rôles et responsabilités des communautés scolaires dans l'enseignement secondaire	M. Michel Van Uytvanghe	Président du Syndicat chrétien des enseignants (COC)
12h30 – 14h00	Déjeuner	
14h00 – 15h00 - Mise en œuvre des groupes d'écoles et des communautés scolaires	M. Jacky Goris	Directeur général des établissements de l'enseignement communautaire à Bruxelles (= anciennement écoles d'État)
- Direction répartie des établissements scolaires	M. Luc Debacquer	Coordinateur de la communauté des écoles secondaires (enseignement communautaire)
15h00 – 16h00 Rôles et responsabilités des communautés scolaires dans l'enseignement primaire	Mme Sonja Van Craeymeersch	Chef de division, politiques relatives à l'enseignement primaire
16h00 – 17h00 Mise en œuvre des communautés scolaires Direction répartie des établissements scolaires Préparation et développement professionnel des chefs d'établissement	M. Luc Tesseur	Responsable du système scolaire d'Anvers

Mercredi 23 mai 2007, Institut de Sacré-Cœur d'Heverlee et Institut Paridaens de Louvain, avec Mme Hilde Lesage

Heure / thème	Nom	Poste
9h00 – 10h30	Visite de l'Institut du Sacré-Cœur Réunion avec des responsables de l'établissement, des enseignants et des élèves	
11h00 – 12h30	Visite de l'Institut Paridaens Réunion avec des enseignants et des élèves	
12h30 – 13h00	Déjeuner à l'Institut Paridaens	
13h00 – 13h30 La direction répartie dans la communauté scolaire La mise en œuvre de la communauté scolaire	Mme A. Claeys	Directrice de la communauté des écoles secondaires de Louvain
13h30 – 15h30 La direction des établissements scolaires L'efficacité de la direction des établissements scolaires La direction répartie à l'Institut du Sacré-Cœur (plusieurs écoles avec un seul conseil) Les conseils d'administration en quête de chefs d'établissement efficaces	M. Debontridder M. Schoenaerts M. Haest	Responsable de l'école technique VTI Directeur de l'Institut du Sacré-Cœur (secondaire) Président du conseil de la communauté des écoles catholiques de Louvain et président du conseil de l'Institut du Sacré-Cœur
15h45 – 17h00 Améliorer la direction des établissements en créant des réseaux au sein des communautés scolaires	Mmes Claeys, Verhavert et Van Ael	Enseignantes

Jeudi 24 mai 2007, matinée : groupe d'écoles de Rivierenland, Willebroek

Heure / thème	Nom	Poste
9h30 – 12h30 Direction répartie et développement professionnel des chefs d'établissement	M. Luc Van Gasse M. R. Schoofs Mme M. Heynick M. J. De Clercq	Directeur général du groupe régional des établissements de l'enseignement communautaire (anciennes écoles d'État) Directeur du CLB (centre d'orientation) Directrice d'école primaire Enseignant principal dans le primaire
12h30	Déjeuner à l'école	
14h00	Bruxelles	
15h00 – 16h00 Évaluation des communautés scolaires dans le réseau catholique	M. Geert Schelstraete	Directeur de cabinet adjoint, ministère du Travail, de l'Enseignement et de la Formation
16h00 – 17h00 Les communautés scolaires La direction répartie des établissements scolaires	M. Paul Yperman	Coordination des écoles jésuites flamandes
17h00 – 18h00	Debriefing avec M. Gaby Hostens	

Références

- Département de l'enseignement (2005a), *Evaluatie Scholengemeenschappen Basisonderwijs*, ministère flamand du Travail, de l'Enseignement et de la Formation.
- Département de l'enseignement (2005b), *De Scholengemeenschap in het Gewoon Secundair Onderwijs: Een Evaluatie*, ministère flamand du Travail, de l'Enseignement et de la Formation.
- De Meyer, I., J. Pauly et L. Van de Poele (2005), *Learning for Tomorrow's Problems, First Results from PISA 2003*, ministère de la Communauté flamande, Département de l'enseignement et Université de Gand, Département de l'enseignement, Gand.
- Devos, G. et M. Tuytens (2006), « Improving School leadership - OECD Review, Background Report for Flanders », rapport préparé par le ministère flamand de l'Enseignement et de la Formation, Belgique, à www.oecd.org/edu/schoolleadership.
- Hargreaves, A. (1994), *Changing Teachers, Changing Times: Teachers' Work and Culture in the Postmodern Age*, Teachers College Press, New York.
- Hoyle, E. et M. Wallace, M. (2005), *Educational Leadership: Ambiguity, Professionals and Managerialism*, Sage Publications, Londres.
- Karlsen, G. (2000), « Decentralised Centralism: Framework for a Better Understanding of Governance in the Field of Education », *Journal of Education Policy*, 15(5), 525-538.
- Lundgren, U. (1990), « Educational Policymaking, Decentralisation and Evaluation » dans Granheim, M., M. Kogan et U. Lundgren (dir. pub.), *Evaluation as Policymaking. Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- McKenzie, P., H. Emery, P. Santiago et A. Sliwka (2004), *Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, Country Note: The Flemish Community of Belgium*, OCDE, Paris.
- Møller, J. et M. Schratz (2008), « Leadership Development in Europe » in Crow, G., J. Lumby et P. Pashiardis (dir. pub.) (à paraître) *UCEA/BELMAS/CCEAM International Handbook on the Preparation and Development of School Leaders*, Erlbaum Publishing Company, Mahwah, NJ.
- Opdenakker, M-C et J. Van Damme (2007), « Do School Context, Student Composition and School Leadership Affect School Practice and Outcomes in Secondary Education? », *British Educational Research Journal*, vol. 33, n° 2, avril, pp. 179-206.
- OCDE (2001), *What Works in Education: New School Management Approaches*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain : premiers résultats de PISA 2003*, OCDE, Paris.

- Sugrue, C. (2005), « Principalship: Beyond Pleasure, Pain and Passion », in Sugrue, C. (dir. pub.), *Passionate Principalship: Learning from Life Histories of School Leaders*, pp. 161-184, Routledge Falmer, Londres.
- Van Petegem, P., G. Devos, P. Mahieu, T.K. Dang et V. Warmoes (2005), *Het Beleidsvoerend Vermogen in Basis- en Secundaire Scholen*. OBPWO-project 03.07.
- Weiler, H.N. (1990), « Decentralisation in Educational Governance: An Exercise in Contradiction? » in Granheim, M., M. Kogan et U. Lundgren (dir. pub.), *Evaluation as Policymaking: Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.

À propos des rédacteurs

Beatriz Pont a suivi une maîtrise ès affaires internationales à l'Université de Columbia, elle a été chargée de recherche à l'Institut des sciences sociales de l'Université de Tokyo, et elle a obtenu une licence de sciences politiques au Pitzer College de Claremont/Californie. Analyste politique à la Division des politiques d'éducation et de formation de la Direction de l'éducation de l'OCDE, Mme Pont a été responsable du projet *Améliorer la direction des établissements scolaires*. Ayant intégré l'OCDE en 1999, Beatriz Pont a travaillé sur des questions comme l'égalité dans le secteur de l'éducation, la formation et le développement des compétences des adultes, ou encore l'utilisation des technologies de l'information dans l'enseignement. Elle a été auparavant chercheur au Conseil économique et social du gouvernement espagnol, où elle s'occupait des politiques de l'éducation, de la formation et de l'emploi, et a également travaillé pour Andersen Consulting à Barcelone. Elle est actuellement coordinatrice d'un projet sur l'économie politique de la réforme, mené dans tous les pays de l'OCDE. (beatriz.pont@oecd.org)

Deborah Nusche est analyste politique à la Division des politiques d'éducation et de formation de la Direction de l'éducation de l'OCDE. Elle est titulaire d'une maîtrise en affaires internationales/développement de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), et a eu une première expérience professionnelle à l'UNESCO et à la Banque mondiale. Ayant intégré l'OCDE en 2007, elle a travaillé sur les questions de la direction des établissements scolaires et de l'évaluation des résultats de l'enseignement. Mme Nusche travaille actuellement sur l'examen thématique de la formation des migrants réalisé par l'OCDE. (deborah.nusche@oecd.org)

M. David Hopkins occupe la chaire *International Leadership* du réseau iNet HSBC, où il apporte sa contribution aux travaux du iNet, qui est la branche internationale du Specialist Schools and Academies Trust, et au Centre for Leadership créé à l'Institute of Education de l'Université de Londres. Entre 2002 et 2005, il a travaillé pour le compte de trois secrétaires d'État en tant que conseiller principal sur les normes scolaires au ministère de l'Éducation et de la Formation. Il avait auparavant été président du Partnership Board de la ville de Leicester, et doyen de la faculté de formation des enseignants à l'Université de Nottingham.

Table des matières

Résumé	9
Chapitre 1. Introduction	13
1.1 L'activité <i>Améliorer la direction des établissements scolaires</i> de l'OCDE	14
1.2 L'approche novatrice des études de cas	15
Chapitre 2. Exploiter les possibilités de la direction systémique <i>par David Hopkins</i>	21
2.1 Définition et conceptualisation de la direction systémique	22
2.2 Segmentation et direction systémique	30
2.3 Vers un modèle de direction systémique	34
Références	36
Chapitre 3. L'encadrement comme pratique d'amélioration de l'école <i>par Richard F. Elmore</i>	37
3.1 Qui dit politique de responsabilisation, dit pratique d'amélioration	40
3.2 Une autre conception de la responsabilisation et de l'encadrement	43
3.3 Comprendre les pratiques d'amélioration	45
3.4 Les principes de l'élargissement de l'encadrement	60
3.5 Encadrement, politique et pratique	68
Références	71
Chapitre 4. L'approche de la Finlande en matière de direction systémique <i>par Andrew Hargreaves, Gabór Halász et Beatriz Pont</i>	73
4.1 La visite d'étude de l'OCDE en Finlande	74
4.2 Les fondements théoriques de la direction systémique	75
4.3 Analyse de la stratégie de la Finlande	81
4.4 La redistribution des fonctions de direction dans une communauté locale	103
4.5 Pistes de réflexion	109
<i>Annexe 4.A1</i> Programme de la visite menée dans le cadre de l'étude de cas	113
Références	116
Chapitre 5. L'approche anglaise de la direction systémique <i>par Stephan Huber, Hunter Moorman et Beatriz Pont</i>	121
5.1 La visite de l'OCDE en Angleterre	122
5.2 Le contexte anglais	122
5.3 Définition et conceptualisation de la direction systémique en Angleterre	132
5.4 La direction systémique en pratique : exemple de deux approches particulières	134
5.5 Pistes de réflexion	154
<i>Annexe 5.A1.</i> Programme des visites d'étude	164
<i>Annexe 5.A2.</i> Liste d'abréviations	166
Références	167

Chapitre 6. L'approche de la direction systémique en Belgique flamande

<i>par Christopher Day, Jorum Møller et Beatriz Pont</i>	171
6.1 La visite d'étude de l'OCDE en Belgique flamande.....	172
6.2 Le contexte flamand.....	172
6.3 Les communautés scolaires, une innovation systémique.....	177
6.4 Direction systémique multiniveaux.....	182
6.5 Conceptualisation.....	184
6.6 Efficacité des programmes.....	186
6.7 Pistes de réflexion.....	189
<i>Annexe 6.A1. Programme de la visite d'étude</i>	194
Références.....	196

Chapitre 7 Renforcer les capacités de direction pour améliorer le système scolaire dans l'État du Victoria, en Australie

<i>par Peter Matthews, Hunter Moorman et Daborah Nusche</i>	199
7.1 La visite d'étude de l'OCDE dans le Victoria, en Australie.....	200
7.2 Le contexte du Victoria.....	200
7.3 Politique d'amélioration de l'enseignement : <i>Blueprint for government schools</i>	203
7.4 Stratégie de renforcement des capacités de direction.....	209
7.5 Caractéristiques des programmes d'amélioration des capacités de direction.....	217
7.6 Efficacité et amélioration continue des programmes.....	221
7.7 Cadre, mise en œuvre et incidence des mesures politiques.....	223
7.8 Matière à réflexion.....	226
<i>Annexe 7.A1. Programme de la visite d'étude</i>	232
Références.....	235

Chapitre 8. Renforcer les capacités de direction pour améliorer le système scolaire en Autriche

<i>par Louise Stoll, Hunter Moorman et Sybille Rabon</i>	237
8.1 La visite d'étude de l'OCDE en Autriche.....	238
8.2 Le contexte autrichien.....	239
8.3 Le programme de l'École des dirigeants.....	244
8.4 Efficacité et amélioration continue du programme.....	258
8.5 Conditions politiques.....	262
8.6 Matière à réflexion.....	266
<i>Annexe 8.A1. Programme de la visite d'étude</i>	274
Références.....	277

Chapitre 9. Les approches de la direction systémique : enseignements tirés et propositions d'action

<i>par Beatriz Pont et David Hopkins</i>	279
9.1 Introduction.....	280
9.2 Direction systémique : un nouveau rôle pour les chefs d'établissement scolaire ?.....	280
9.3 Comment les chefs d'établissement collaborent-ils et deviennent-ils dans la pratique des dirigeants du système ?.....	286
9.4 Avantages de la direction systémique.....	291
9.5 Les difficultés pratiques.....	294
9.6 Pistes de réflexion.....	298
<i>Annexe 9.A1. Tableau comparatif des réformes politiques, de leurs résultats et des difficultés rencontrées</i>	301
Références.....	305

Encadrés

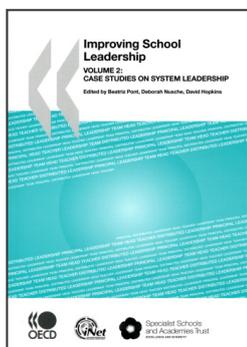
1.1. Critères retenus pour la sélection des études de cas.....	19
2.1. Principes à mettre en œuvre pour une amélioration à grande échelle, selon Elmore.....	28
5.1 Quelle est la fonction clé du chef d'établissement (<i>head teacher</i>) en Angleterre ?.....	129
5.2 Initiatives d'amélioration de l'école et de direction systémique mises en place dans un établissement particulier	137
5.3 Des systèmes de suivi et de soutien des performances efficaces	144
5.4 Les avantages de la collaboration	149
6.1 Définitions des communautés scolaires en Flandre : Communautés scolaires dans l'enseignement primaire	178
6.2 Évaluation des communautés d'écoles primaires	187
6.3 Conclusions succinctes et recommandations	193
7.1 Principaux engagements du schéma directeur	206
7.2 Commentaire des chefs d'établissement sur le chapitre 2 de <i>Leadership on the Line</i> de Ron Heifetz et Marty Linsky.....	211
7.3 Cadre de perfectionnement continu pour les chefs d'établissement – domaines et capacités	213
7.4 Profils de direction évolutifs dans le domaine de la <i>direction pédagogique</i>	215
7.5 Programmes de formation continue pour les chefs d'établissement actuels et potentiels	216
7.6 Chefs d'établissement très performants : expériences et répercussions.....	219
7.7 Le congé de formation des enseignants : expériences et répercussions.....	219
8.1 Conclusions.....	272

Tableaux

2.1	29
6.1	176
9.1	283

Graphiques

2.1 La direction systémique comme travail d'adaptation	26
2.2 La logique de l'amélioration des établissements scolaires	29
2.3 Nouveau modèle de direction systémique	34
5.1 La panoplie d'instruments mis en œuvre dans les établissements qui ont amélioré leurs résultats... ..	127
5.2 Structure de direction et de gestion de l'établissement B	141
6.1 La gouvernance du système éducatif flamand	173
7.1 Profil d'âge des enseignants et des chefs d'établissement dans l'État du Victoria (2006)	204
7.2 Le modèle des établissements efficaces (schématiquement)	208
7.3 Strates et regroupements au sein du système éducatif public	212
8.1 Modèle de la compétence en direction.....	248
9.1 Vers une réforme durable de l'ensemble du système	284



Extrait de :
Improving School Leadership, Volume 2
Case Studies on System Leadership

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264039551-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Day, Christopher, *et al.* (2009), « L'approche de la direction systémique en Belgique flamande », dans David Hopkins, Deborah Nusche et Beatriz Pont (dir. pub.), *Improving School Leadership, Volume 2 : Case Studies on System Leadership*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264039575-7-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.