
REFORME SCOLAIRE CENTREE SUR L'EFFICACITE : SCENARIO 2010

Gila STEINER
Columbia University, New-York

Le texte qui suit est la version écrite de l'exposé présenté par l'auteur dans le cadre de la Conférence fédérative des enseignant(e)s du SSP à La Chaux-de-Fonds (15 et 16 mai 1998).

Quel est le gouvernement qui le premier a eu l'idée de mettre la formation sur le même plan qu'une marchandise ? Quoique cette question semble aujourd'hui sans importance, elle mérite tout de même d'être posée. Est-ce le Ministère de l'éducation de l'Angleterre et du Pays de Galles, qui commença en 1988 à définir les "bonnes écoles" en fonction des demandes d'immatriculation qui leur avaient été adressées ? Ou est-ce le gouvernement américain, qui, sous la présidence de Ronald Reagan, lança une attaque contre l'appareil bureaucratique de l'Etat jugé "exagérément gonflé" en proposant de supprimer le Ministère de l'éducation au niveau fédéral ? Le "libre choix" de l'école est l'une des caractéristiques de la réforme scolaire

anglaise et galloise, tandis que le développement scolaire local est né dans un contexte historique typiquement américain. Aujourd'hui, ces deux approches constituent les moteurs des réformes scolaires, non seulement en Grande-Bretagne ou aux Etats-Unis, mais également au niveau mondial.

La formation assimilée à une marchandise

Ces deux systèmes scolaires assimilent la formation à une marchandise, les parents à des clients et l'école à un produit. Pour améliorer la qualité de ce produit, les mécanismes régulateurs du marché libre ont été intro-

duits par le biais de la publication du profil pédagogique des écoles, des résultats d'examen de leurs élèves et du degré de formation de leurs enseignant(e)s. Si la composition de ce produit n'est pas (encore) affichée sur son emballage, à savoir à l'extérieur ou à l'entrée de l'école, elle est pourtant publiée dans les rapports annuels sur les écoles ou dans les journaux. A New York, les journaux font paraître tous les printemps le classement des écoles afin que les parents puissent inscrire leurs enfants en tant que futur(e)s écoliers-ières. Depuis de nombreuses années, ces listes circulent également dans les gérances, car le prix d'achat d'une maison ou d'un appartement dépend des performances des écoles implantées dans son voisinage.

Selon cette logique basée sur l'économie de marché, les écoles jugées "mauvaises" disparaissent progressivement d'elles-mêmes, étant donné qu'elles ne génèrent plus de demande. Depuis la réforme du système éducatif d'Angleterre et du Pays de Galles de 1988 ("Education Reform Act"), les parents peuvent choisir librement une école pour leurs enfants. Cette "liberté de choix" est censée stimuler la compétition entre les différents établissements. Afin de donner aux écoles la marge de manœuvre nécessaire pour se renouveler et définir leur profil pédagogique, l'on a décentralisé le développement ou le processus de réforme des écoles.

L'essor de l'industrie de la formation

Le "développement scolaire décentralisé" ou "local" est très répandu aux Etats-Unis. Depuis le début des années 1990, les parents et les enseignant(e)s sont de plus en plus nombreux à s'organiser dans le cadre du mouvement "Charter School" ("écoles charter") : ces personnes fondent des écoles

en trouvant les locaux nécessaires, en déterminant le programme d'enseignement, en engageant du personnel qualifié et en chargeant une entreprise de formation de la direction et de l'organisation de cet établissement. Dans cet exposé, j'évoquerai une série de raisons expliquant pourquoi le libre choix de l'école et le développement scolaire local ont donné un essor massif à l'industrie de la formation dans la plupart des Etats. Au lieu de développer et de renouveler les écoles au niveau local, l'on a de plus en plus souvent délégué la réforme des écoles à des entreprises de formation, remplaçant ainsi une situation de dépendance par une autre. En effet, dans le cadre d'une "réforme scolaire centrée sur l'efficacité", les écoles ne sont plus dépendantes de l'Etat mais de l'économie ou, plus précisément, de l'industrie de la formation.

Comme les réformes scolaires centrées sur l'efficacité commencent seulement maintenant à être introduites dans différents cantons suisses, nous pouvons tirer la leçon des expériences faites dans d'autres Etats. Il s'agit d'analyser en détail les réformes scolaires entreprises par les pays ayant commencé il y a déjà dix ans à restructurer leur système scolaire en s'engageant dans la voie de la réforme scolaire locale (en anglais américain : "site-based management" - gestion axée sur le site -, ou "school-based management" - gestion axée sur l'école)

Globalisation et MacDonaldisation des systèmes scolaires

Le développement scolaire local a progressé très rapidement dans tous les Etats. Et qui plus est, il n'est plus possible aujourd'hui de rendre les partis conservateurs responsables de cette évolution. En effet, il y a encore quelques années, l'on mettait les réformes

scolaires centrées sur l'efficacité sur le compte de Thatcher ou de Reagan, en pensant que cette évolution ne constituait qu'une tendance passagère. S'il est vrai que les présidents britannique et américain actuellement en fonction n'ont pas la même appartenance politique que leurs prédécesseurs, ils ont néanmoins maintenu la volonté politique de décentralisation prônée par ces derniers. Entre-temps, le développement scolaire local est devenu une tendance mondiale, si bien que l'anglais Blair ou l'américain Clinton ne constituent plus des exceptions. Pratiquement tous les dirigeant(e)s de gouvernement ont repris dans leur programme de parti la décentralisation des écoles et le développement scolaire local.

Nous assistons donc à une convergence des systèmes scolaires, c'est-à-dire que les systèmes scolaires de différents pays du globe deviennent de plus en plus semblables. Néanmoins, le nom des réformes scolaires centrées sur l'efficacité entreprises dans les années 1980 et 1990 varie d'un Etat à l'autre. Ainsi, l'on parle en Nouvelle-Zélande de "outcome-based education" (système éducatif basé sur résultats) et de "self-management" (gestion autonome). Dans les Etats d'Amérique latine, ce type de réforme est désigné par le terme de "Scuela Nueva", tandis que la Chine a mis en œuvre ce qu'elle nomme la "dérégulation limitée" et que la République de Mongolie a introduit cette année un système de "bons" (en anglais : "voucher" ; bon donnant droit à certains services) pour la formation des maîtres, afin de briser le monopole de l'institut national de formation des enseignant(e)s.

“ Le modèle scolaire international ”

Le fait que les systèmes éducatifs mondiaux s'adaptent les uns aux autres a même incité

les expert(e)s en sciences de l'éducation à faire la prévision selon laquelle un seul modèle scolaire, le " modèle scolaire international ", allait s'imposer au niveau mondial. D'après James Guthrie et Lawrence Pierce (1990), les caractéristiques de ce modèle scolaire international sont les suivantes : " Un programme scolaire fixé au niveau national accordant beaucoup de poids aux mathématiques, aux sciences naturelles et aux langues étrangères ; le déplacement des décisions opérationnelles au niveau des écoles ; une utilisation accrue des examens comme baromètre des performances des enseignant(e)s ; le fait d'accorder la priorité à la formation des maîtres et à leur professionnalisme ; et dans le domaine de la formation supérieure : accès facilité aux universités et multiplication des conditions permettant d'organiser le processus d'apprentissage comme un processus qui dure toute la vie. "

Il est incontestable qu'une série de facteurs comme la globalisation de l'économie, la concurrence internationale, les migrations au niveau mondial, la crise de l'Etat-providence, l'expansion technologique et d'autres évolutions au niveau du globe ont influencé les systèmes scolaires de manière similaire dans différents pays. C'est pourquoi la description que proposent Guthrie et Pierce pour le modèle scolaire international, qui est en train de se répandre, ne constitue qu'une tentative de traduire par écrit la convergence internationale qu'opèrent les systèmes éducatifs nationaux. Cela ne répond pas encore à la question de savoir pourquoi et comment des systèmes éducatifs appliqués dans les différentes parties du globe deviennent de plus en plus semblables.

“ Un processus d'américanisation ”

George Ritzer, auteur de plusieurs ouvrages sur la " MacDonaldisation " de la

société - en référence à la firme McDonald - a proposé une analyse convaincante des processus de globalisation. Cet auteur considère que la globalisation n'est rien d'autre qu'un processus d'américanisation, ce qui concrètement correspond à l'expansion au niveau mondial des critères d'évaluation américains relatifs à la gestion rationnelle ou à la direction centrée sur l'efficacité. Les titres de ses ouvrages ont pour but de rappeler aux lecteurs/-trices que McDonald a été la première entreprise à introduire un nouveau style de direction basé sur le principe de la rationalisation et de l'automatisation complètes. Pour être plus précis, il s'agit de quatre principes que la chaîne américaine de restauration rapide enseigne à son personnel dans sa propre université à Chicago ("McUniversity") : *Efficiency, calcul de la rentabilité, prévisibilité et contrôle*.

Premier principe, *l'efficacité* : l'entreprise est axée entièrement sur une exécution efficace des différentes phases de travail. Ainsi, les hamburgers sont préparés de manière industrielle et pré-cuits en grande quantité. De même, l'on a réglé avec efficacité la manière dont le/la client-e peut faire sa commande. Les grands panneaux disposés derrière le personnel travaillant aux caisses permettent aux client(e)s de jeter un œil sur le choix des mets proposés tout en passant la commande. De cette manière, l'on ne perd pas de temps et les client(e)s ne bloquent pas celles et ceux qui les suivent dans la file d'attente.

Le deuxième principe, *le calcul de la rentabilité*, implique que le critère de quantité prime celui de la qualité. Le fait que les aliments soient préparés et consommés rapidement répond à une volonté précise de l'entreprise. Ainsi, la durée de présence des client(e)s des McDonalds "Drive-Through" (commande directement depuis la voiture) est réduite à un maximum

de 5 minutes, étant donné que les mets désirés sont livrés très rapidement après réception de la commande et que les client(e)s peuvent ensuite reprendre la route. A l'intérieur du restaurant, la situation est similaire. En effet, la durée de présence des client(e)s n'est en moyenne que de 20 minutes, car les chaises ont été conçues de sorte à ne pas être très confortables.

Troisième principe, *la prévisibilité* : Le style de gestion de McDonald est extrêmement réglementé et donc prévisible. Cette caractéristique de rationalisation se traduit par le fait que les client(e)s savent toujours à quelle sorte de service et de mets elles/ils peuvent s'attendre, et ceci dans n'importe quel restaurant McDonald.

Quatrième principe, *le contrôle (de la qualité)*. Il est assuré par une automatisation du déroulement du travail. Etant contrôlés par des machines, les employé(e)s ne peuvent pas faire beaucoup d'erreurs. L'horloge de contrôle des pommes frites sonne après 20 minutes, puis une autre machine sort les frites de l'huile bouillante. Pour les client(e)s, cette organisation du travail implique qu'il n'est pas possible de répondre à des commandes personnalisées. Le/la client-e ne peut, par exemple, demander des frites cuites davantage.

L'extension du système McDonald

L'évocation de ces quatre principes de rationalisation introduits par McDonald dans les années 1950 est pertinente pour notre exposé dans la mesure où ils ont été appliqués par la suite non seulement dans d'autres secteurs de la société américaine, mais également dans d'autres pays. Dans la société américaine, la "rationalisation" s'est imposée comme le principe dominant depuis la naissance jusqu'à

la mort, en commençant par les chaînes d'entreprises spécialisées dans les tests de fécondité, jusqu'à celles qui organisent les funérailles.

Ritzer utilise le préfixe "Mac" pour souligner la rationalisation extrêmement rapide qui touche l'ensemble des secteurs de la société. Ainsi, il parle de "Mac-universités", de la "Mac-Disneyisation", des "Mac-emplois", afin de mettre en évidence le processus de rationalisation du système éducatif, du tourisme et du travail selon les critères économiques de l'entreprise McDonald (Ritzer 1998). En référence au travail de Ritzer, j'aimerais introduire la notion de "Mac-décentralisation" pour décrire le développement scolaire local pratiqué dans le canton de Zurich, qui désigne ce processus par le terme "d'école publique à autonomie partielle" (Teilautonome Volksschule).

La décentralisation mène à la MacDonaldisation

Voici la première thèse provocante dont le but est de stimuler la discussion : *Le développement scolaire local et la diversité pédagogique, qui devrait - selon l'intention affichée - se traduire par une différence de profil entre les écoles, sont des notions qui, à la longue, s'excluent mutuellement. Au lieu d'introduire une différenciation, la décentralisation mène au contraire à la MacDonaldisation des réformes scolaires, processus dans lequel les programmes de formation des différentes écoles deviennent de plus en plus semblables.*

Le développement scolaire local ou le système d'école publique à autonomie partielle permettent - c'est du moins l'argument de leurs partisan-ne-s - de tenir compte des besoins d'une école précise ou d'un arrondissement scolaire particulier. A la longue, ce pro-

cessus est censé créer des écoles plus innovatrices sur le plan de la formation, répondant mieux aux besoins et dirigées de manière plus démocratique. Pour concrétiser ces objectifs ambitieux, beaucoup d'écoles ont aujourd'hui recours à des consultant(e)s externes. Il s'agit souvent de personnes spécialisées dans le développement des organisations ou, dans des cas assez rares, de chercheurs/-euses en sciences de l'éducation. Ce sont ces expert(e)s du développement des organisations et de l'évaluation qui élaborent les critères pour une école centrée sur l'efficacité. Ce processus s'effectue dans un premier temps en collaboration avec les directions d'école et le corps enseignant. Cependant, très rapidement, l'on attribue l'ensemble des tâches d'évaluation et d'innovation à des expert(e)s externes.

Jusqu'à un certain point, la pensée centrée sur l'efficacité va à l'encontre de l'action pédagogique. En effet, l'approche centrée sur l'efficacité vise les résultats (output) du processus, alors que l'action pédagogique se concentre sur le processus lui-même et sur ce que l'on y intègre (input). Si les enseignant(e)s ne sont pas dépassé(e)s par ce type d'approche axée sur les résultats du processus (output), elles-ils sont plutôt confronté(e)s à une contradiction fondamentale qu'il s'agit de résoudre. L'autonomie de l'école implique deux tâches pour le corps enseignant. D'une part, il doit remplir le mandat pédagogique, axé sur la continuité, et le travail sur des sujets particuliers. D'autre part, il doit également remplir le mandat structurel lié à la réforme du système éducatif, qui consiste à mener une réflexion constante sur son travail, à réviser sa pratique, à s'orienter d'après les positions d'un collectif et à adapter sa méthode d'enseignement personnelle en fonction de critères d'évaluation liés au marché et à la politique en matière de formation.

Cette contradiction est bien connue des personnes chargées de la planification de la formation. Pour la résoudre, l'on a créé une nouvelle fonction — elle est nouvelle pour la Suisse —, à savoir la fonction de “ responsable d'école”, qui incarne à la fois les deux aspects du problème. Cette personne dispose d'une certaine pratique pédagogique et adopte une approche centrée sur l'efficacité. Sa tâche est d'appliquer sur le plan de la pédagogie pratique les principes d'action centrés sur l'efficacité, à savoir l'efficience, le calcul de la rentabilité, la prévisibilité et le contrôle. La double compétence dont jouit la/le responsable d'école, c'est-à-dire ses expériences pédagogiques pratiques et sa formation dans le domaine de l'organisation centrée sur l'efficacité, subit assez rapidement un changement, dans la mesure où la deuxième compétence devient très vite plus importante que la première. En effet, après peu de temps, les responsables d'école ne sont plus perçus(e)s par les enseignant(e)s plongé(e)s dans la pratique comme étant proches de cette pratique mais plutôt comme des “ gestionnaires d'école ”. Ainsi, les responsables d'école se trouvent constamment pris dans un conflit de loyauté. Abandonnés par leurs anciens collègues du corps enseignant, ces personnes cherchent alors du soutien auprès de leurs nouveaux collègues spécialistes : des professionnels du développement d'organisations et de l'évaluation venant de l'extérieur. Il est plus facile de supprimer des postes, d'introduire le salaire au mérite, de modifier le programme scolaire lorsque ces mesures sont proposées par des spécialistes externes...

Des “ expert(e)s ” qui doivent agir dans un but lucratif

Le fait que sur le plan pratique le développement scolaire local et l'autonomie de

l'école soient pris en charge par des professionnels externes et non pas — comme l'on pensait — par les personnes concernées, n'est pas un détail. Cet aspect doit être pris très au sérieux, car ces expert(e)s externes doivent agir dans un but lucratif, ce qui n'est pas le cas pour les écoles.

L'industrie de la formation en pleine essor, qui occupe des spécialistes du développement des organisations, de l'évaluation, de la planification des programmes scolaires, cherche à développer des modèles applicables non seulement dans une seule école mais simultanément dans plusieurs établissements. Au lieu de développer pour chaque école un profil pédagogique particulier, il est plus rentable de procéder à une Mac-décentralisation. C'est la seule manière de faire du profit et d'assurer sa propre existence. A la longue, cette approche produit des “ paquets de réformes ” (en anglais américain : “pre-packaged school reform”), que les différentes entreprises de formation proposent aux écoles. Aux Etats-Unis, les écoles ont par exemple le choix entre les paquets de réformes du “ Projet Edison ”, du “ Sylvan Learning System ”, etc. Ainsi, le développement scolaire local disparaît peu à peu au profit d'une Mac-décentralisation, au cours de laquelle les écoles sont réduites à jouer le rôle de satellites d'un nouveau système, c'est-à-dire d'une entreprise de formation.

L'incompatibilité entre une approche centrée sur l'efficacité et l'action pédagogique ainsi que le conflit de loyauté qui en résulte pour les directions d'école ont déjà été soulignés. Voilà pourquoi ce sont souvent des professionnels externes que l'on charge de la tâche du développement scolaire local. Celles qui en profitent, ce sont les entreprises de formation.

La dépendance par rapport à l'industrie de la formation

La deuxième thèse est la suivante : *La décentralisation remplace un type de dépendance par un autre. Elle remplace la dépendance de l'école par rapport à l'Etat central, qui prend les décisions politiques, par une dépendance par rapport à l'industrie de la formation, qui fonctionne selon le principe de la recherche de profit.*

Pour illustrer cette deuxième thèse, nous allons nous référer à l'exemple du "Edison Project", une firme américaine de formation dont l'essor est vertigineux. Cette firme a été fondée en 1991 par une série de personnalités : Christopher Whittle, Benno C. Schmidt, ancien président de l'Université de Yale, et John Chubb, auteur avec Terry Moe, professeur à l'Université de Standford, d'un des livres les plus lus dans ce domaine. Jusqu'à ce jour, 25 écoles américaines (regroupant 13 000 élèves) ont chargé la firme Edison d'organiser et de gérer leur établissement. La firme estime que 60 écoles rejoindront la chaîne Edison d'ici 1999 et prévoit un chiffre d'affaires de 1 milliard de dollars dans dix ans.

L'école "Seven Hills Charter School" de Worcester, Massachusetts, est un exemple soulignant l'étroite collaboration entre l'école et l'industrie de la formation. Cette école a été créée en juillet 1996 par un groupe de parents. Ce dernier a engagé une responsable d'école, qui de son côté a conclu un partenariat avec Edison Project. Alors que les travaux de rénovation des locaux de la future école n'étaient pas encore achevés, l'on publiait déjà le profil pédagogique de ce nouvel établissement scolaire. Dans le cadre de ce projet, la firme Edison s'est occupée des relations publiques, de l'engagement des enseignant(e)s et du personnel, de l'élaboration du programme scolaire et du

dépôt des demandes de subventions auprès des pouvoirs publics. L'afflux des demandes d'inscription a été massif. A peine deux mois plus tard, l'école ouvrait ses portes avec un jardin d'enfants et des classes pour les six premières années du niveau primaire. Alors que 1000 candidat(e)s s'étaient inscrit(e)s pour les 330 places disponibles, les élèves retenus ont été tiré(e)s au sort. L'afflux a été tellement fort qu'il a fallu ouvrir des classes pour la septième et la huitième année d'école. Au cours de la deuxième année de vie de l'établissement, le nombre de candidat(e)s s'était déjà élevé à 1400, dont seuls 635 ont pu être retenus. Pour la firme Edison, l'école "Seven Hills Charter School" est une affaire rentable. En effet, la commune lui verse 5800 dollars par élève faisant partie de l'école. Cette somme représente le montant annuel des frais de scolarité par élève fixé par l'Etat fédéral du Massachusetts. Du reste, toute association de type "Charter School", c'est-à-dire toute association de parents, peut demander à recevoir ce type de subvention en soumettant un projet d'école concret.

Profil pédagogique de la "Seven Hills Charter School"

Comme toutes les autres écoles intégrées au Projet Edison, la "Seven Hills Charter School" s'est engagée à reprendre l'ensemble du paquet de réformes Edison. Dans ce programme, tous les aspects de l'école ont été définis dans les moindres détails : l'organisation, le programme des cours, la direction. Selon la brochure de la firme Edison "Partnership School Design", il existe dix domaines à restructurer dans les écoles suite à la conclusion d'un partenariat avec la firme : l'organisation, le programme d'enseignement, les méthodes d'enseignement, les examens et le contrôle des performances, la gestion du

temps, la formation continue du corps enseignant, l'administration de l'école, l'intégration des parents et de la communauté, l'utilisation de différentes technologies.

Dans le cadre de mon exposé, j'aimerais me limiter à la discussion de quatre caractéristiques des écoles Edison : le poids excessif des mathématiques et de la langue principale, l'utilisation de moyens technologiques, les conditions d'engagement des enseignant(e)s et l'attitude par rapport aux mesures pédagogiques spécifiques de soutien et d'encouragement. L'analyse de ces quatre critères a pour but de mettre en évidence le fait que, dans les réformes scolaires centrées sur l'efficacité, les intérêts de l'industrie de la formation priment souvent les considérations pédagogiques.

Les enseignant(e)s affilié(e)s à un syndicat ne sont pas engagé(e)s

Premièrement, le programme d'enseignement Edison est très fortement axé sur les mathématiques et les cours de langue en raison du fait que ce sont les résultats scolaires dans ces deux branches qui sont décisifs pour obtenir la prolongation du contrat avec les autorités en charge de l'arrondissement scolaire. Ces résultats d'examens sont considérés comme un critère de qualité pour les écoles et sont utilisés de manière ciblée par Edison pour le recrutement de nouveaux clients (arrondissements scolaires). Cela permet de demander des comptes aux responsables d'école et, le cas échéant, de les licencier, si les performances des élèves de leur école (intégrée au Projet Edison) sont inférieures à la moyenne.

Deuxièmement, Christopher Whittle, propriétaire du Projet Edison, est impliqué per-

sonnellement dans le marché des technologies. Il n'est donc pas surprenant de constater que le rôle important des technologies dans les écoles Edison constitue la deuxième caractéristique de ce système. A titre d'exemple, mentionnons le fait que dans l'école "Seven Hills Charter School" de Worcester (Massachusetts) chaque salle de classe est équipée de trois ordinateurs Macintosh connectés à Internet. De cette manière, l'on encourage les élèves des écoles Edison à établir une connexion on-line avec des écoles Edison dans d'autres arrondissements scolaires ou d'autres Etats américains.

Troisièmement, il faut souligner la pratique des écoles Edison quant à l'engagement des membres de leur corps enseignant. Par principe, les enseignant(e)s affilié(e)s à un syndicat ne sont pas engagé(e)s. De plus, Edison recrute en général de jeunes enseignant(e)s sans expérience pratique et provenant de toutes les régions du pays, afin de pouvoir ensuite leur faire suivre une formation continue dans le cadre du Projet Edison.

Formation minimale pour tous - profil pédagogique pour un petit nombre

Dans les écoles Edison, les journées de cours sont plus longues et les jours d'école sont plus nombreux que dans les écoles publiques. Bien que le Projet Edison veuille à afficher une diversité sur le plan de l'origine sociale, ethnique et des performances de ses élèves, le projet a dû essuyer un certain nombre de critiques, étant donné qu'il ne prévoit que très peu de mesures de soutien et d'encouragement pour les élèves dont les performances sont médiocres.

Quatrièmement, les écoles Edison négligent de prendre en compte certains besoins spécifiques en matière de formation, ce qui est caractéristique d'une réforme scolaire cen-

trée sur l'efficacité. En tant que pédagogue interculturelle, il est important pour moi de rappeler constamment que la réforme scolaire centrée sur l'efficacité entraîne un changement d'approche, c'est-à-dire le glissement d'une approche centrée sur les besoins vers une approche centrée sur les performances.

Un programme de formation minimal

La troisième thèse est la suivante : *La décentralisation et les économies qu'elle permet à l'Etat de réaliser entraînent sur le plan concret un démantèlement du système de formation touchant tout le monde. A la longue, les intérêts des groupes minoritaires sont supplantés par ceux de la majorité, qui ne peut créer son unité qu'autour du plus petit dénominateur commun en matière de formation. C'est pourquoi le programme d'enseignement ne prévoit que ce plus petit dénominateur commun, à savoir "des connaissances générales". Tous les autres éléments sont considérés comme faisant partie des projets de réforme scolaire locale. Ainsi, le contrat que la société doit remplir en matière de formation selon Comenius, à savoir "omnibus omnia omnino" (toutes les connaissances doivent être enseignées à tou-te-s par toutes les méthodes possibles), principe qui n'est pratiquement appliqué nulle part, malgré des efforts entrepris dans ce sens, est aujourd'hui sérieusement remis en question.*

Dans le cadre des réformes scolaires centrées sur l'efficacité et qui ont été entreprises dans les années 1980 et 1990, la qualité de la formation n'est déterminée que par le biais d'un programme de formation minimal, se limitant à la définition de normes pour les branches enseignées, à la fixation au niveau national de programmes-cadres en matière d'enseignement et à la création de documents d'exams au niveau central.

Le fait de se limiter au plus petit dénominateur commun en matière de formation répond à la fois à "une intention pédagogique" et à "une volonté de réforme du système éducatif", dans le but de permettre le développement d'une multitude de modèles scolaires et d'approches favorisant la créativité.

Dans l'espace germanophone, les chercheurs-euses du domaine de la formation interculturelle se sont également penchés sur le principe des "connaissances générales" et sur ses conséquences pour la formation destinée aux minorités. Dans leur ouvrage réunissant différentes études, Ingrid Gogolin, Marianne Krüger-Potratz et Norbert Wenning (1996) étudient trois questions intéressantes qui découlent du principe des "connaissances générales" : Est-il prévu d'enseigner ces connaissances dans le cadre d'une formation destinée à tou-te-s les élèves ? Faut-il enseigner toutes les connaissances à tout le monde et de quelle façon ? S'agit-il d'une formation incluant toutes les dimensions de base d'un enseignement ?

Une nouvelle approche, centrée sur les performances

Le fait de lier un programme de formation minimale et une approche centrée sur l'efficacité des écoles entraîne le glissement mentionné précédemment, c'est-à-dire le passage d'une approche centrée sur la formation à une approche centrée sur les performances.

Aujourd'hui, l'autorisation d'enseignement accordée par l'Etat à des écoles gérées de manière autonome aux Etats-Unis ne dépend pratiquement plus que du niveau de performances des élèves, évalué sur la base des résultats d'exams concernant les mathé-

matiques et la langue principale. Pour les dernières années scolaires, l'évaluation se base également sur les résultats obtenus en sciences naturelles.

Ainsi, la notion d'efficacité basée sur les performances a supplanté la notion de formation en fonction des besoins, qui constituait la référence précédemment. Il est clair que la pédagogie interculturelle n'a pratiquement aucune chance de pouvoir être appliquée, si son efficacité est uniquement mesurée en fonction des performances des élèves dans les domaines des mathématiques et de la langue principale. En effet, toute mesure de contrôle évaluant l'efficacité d'un enseignement sur la base d'une seule langue engendre de fait une discrimination des enfants et adolescent(e)s bilingues.

C'est pour cette raison que les écoles à autonomie partielle dont l'existence dépend du soutien financier de l'Etat n'ont pas très envie d'accueillir des élèves ayant des besoins en formation particuliers. S'ajoute à cela le volume de travail administratif que les mesures de soutien et d'encouragement engendrent pour les directions d'école aux Etats-Unis.

L'école doit rendre des comptes à ses clients

En plus du glissement d'une approche centrée sur les besoins vers une approche centrée sur les performances, un autre changement est à signaler, à savoir le changement de l'instance à laquelle les écoles à autonomie partielle doivent rendre des comptes sur les performances accomplies. Il y a encore quelques années, il fallait rendre à l'Etat un rapport sur les mesures prises en vue d'assurer l'intégration et l'égalité des chances des

minorités. Rappelons que cette règle s'appliquait même aux entreprises privées qui déposaient des demandes de subventions auprès de l'Etat. Ces entreprises étaient tenues (en anglais américain : "accountable") de faire la preuve qu'elles prenaient suffisamment de mesures sur le plan de l'intégration et l'égalité des chances des minorités. Il est important d'ajouter que les institutions d'Etat, comme les écoles, qui ne satisfaisaient pas à cette condition devaient s'attendre à ce que leurs subventions soient réduites ou même qu'on leur retire leur licence.

Les réformes scolaires centrées sur l'efficacité prévoient, par contre, que les écoles ne doivent rendre des comptes qu'à leurs client(e)s, c'est-à-dire aux parents de leurs élèves. Dans ce système, l'organe de l'Etat responsable de l'instruction publique n'intervient que si au niveau de l'output (résultats d'examens en mathématiques et dans la langue principale) les objectifs ne sont plus atteints. Aujourd'hui, il est donc possible qu'une école reçoive des subventions de l'Etat pour mettre sur pied un programme attractif destiné uniquement aux familles blanches de classe moyenne. Par le passé, cette école aurait dû faire la preuve qu'elle a au moins essayé de s'adresser aux minorités. Aujourd'hui, par contre, les écoles ne doivent plus se justifier par rapport à la ségrégation de fait qu'elles opèrent en fonction de la couleur de la peau. Elles doivent uniquement satisfaire leur clientèle. Si cette dernière est blanche et fait partie de la classe moyenne, comme dans l'exemple cité plus haut, il ne reste pas suffisamment de place pour un enseignement multiculturel. Dans ce cas de figure, l'argument principal pour introduire une dimension multiculturelle dans les programmes d'enseignement disparaît, puisque les cours ne sont plus axés sur les besoins d'une société multiculturelle.

Nouveaux pouvoirs, ancien pouvoir et absence de pouvoir

Le magazine autrichien *Schulheft* publiera cette année un numéro spécial sur le thème du pouvoir à l'école. Différents auteur(e)s y analyseront plus précisément les glissements de pouvoir qui s'effectuent dans le cadre des réformes scolaires centrées sur l'efficacité. L'équipe d'édition de ce magazine a décrit avec pertinence les quatre niveaux de glissement de pouvoir (cf. le n°3/1998 du magazine *Schulheft*). Pour le contexte helvétique, le "nouveau pouvoir à grande échelle" se réfère au glissement de pouvoir de l'Etat vers les structures de l'industrie de la formation ainsi que le glissement du pouvoir des cantons vers les communes ; le "nouveau pouvoir à petite échelle" correspond au pouvoir repris par les nouvelles directions d'écoles qui sont constituées ; "l'ancien pouvoir" représente le contrôle qui continue d'être assuré par les départements de l'instruction publique et "l'absence de pouvoir" illustre le déficit de pouvoir qui reste une des caractéristiques de la situation des parents étrangers.

Dans cette partie, j'aimerais aborder plus en détail la notion "d'ancien pouvoir" en me basant sur l'analyse différenciée faite par Sertl. Cette thèse - la quatrième - est la suivante : *Il ne faut pas confondre la "décentralisation" avec la "dérégulation" pratiquée par l'Etat. Il s'avère qu'à long terme la décentralisation entraîne un renforcement de la réglementation étatique, bien que cette dernière se fasse avec moins de moyens financiers. La décentralisation et le développement scolaire local dissimulent donc les mesures d'économies prévisibles dans le domaine de la formation sous un voile pédagogique, détournant ainsi l'attention des facteurs de l'égalité des chances et de la discrimination.*

Le renforcement de la réglementation étatique

Selon cette thèse, la réforme scolaire centrée sur l'efficacité ne représente qu'une étape intermédiaire introduisant la phase suivante, au cours de laquelle l'Etat réglemente très sévèrement le système de formation, en réduisant néanmoins fortement les moyens financiers qu'il verse. De ce point de vue, le discours selon lequel la réforme du système de formation serait génératrice d'innovations pédagogiques potentielles et d'autonomie ne constitue qu'un paravent idéologique servant à dissimuler la base du processus, c'est-à-dire les coupes concrètes dans les moyens financiers. Du reste, les politicien-ne-s s'occupant du système éducatif ne cachent pas que la "crise de l'Etat-providence" et "les mesures d'économies nécessaires" ont engendré une pression en faveur d'une réforme du système éducatif. Pourtant, l'on n'évoque que rarement les tendances centralisatrices très fortes qui résultent de l'introduction des réformes scolaires locales.

Ces évolutions contradictoires nécessitent quelques explications et illustrations. La centralisation s'explique par la nécessité de contrôler la qualité et l'efficacité. En effet, avant que les écoles puissent élaborer leur programme de cours et leur propre profil pédagogique, il faut - selon la logique des politicien-ne-s s'occupant du système éducatif - définir dans les moindres détails les normes concernant les niveaux de formation à atteindre. Ainsi, dans la plupart des Etats, l'autonomisation partielle des écoles va de pair avec l'introduction de tests standardisés, qui sont remplis chaque année à tous les échelons scolaires - de l'école enfantine jusqu'à la fin de l'école obligatoire -, puis envoyés dans un centre d'évaluation. Etant donné que les Etats-Unis appliquent le système des tests à choix multiple ("mul-

multiple choice”) à tous les enfants et tous les adolescent(e)s, la centrale d'évaluation des tests peut calculer les performances des écoles au niveau national et indiquer si les performances d'une école ou d'un-e élève sont inférieures ou supérieures à la moyenne. Un formulaire d'évaluation valable pour la lecture, la langue principale et le calcul, m'avait d'ailleurs été transmis à Berkeley (Californie) pour mon garçon alors âgé de 8 ans ! Ces tests standards sont considérés comme des outils permettant de mesurer la qualité des écoles à autonomie partielle.

“ Les écoles qui échouent ”

En Europe centrale et en Europe de l'Est ainsi qu'en Eurasie, où l'on a recours à mes services en tant que conseillère depuis quelques années, l'on constate qu'il existe actuellement une vraie panique concernant la standardisation et l'accréditation. Ces Etats sont mis sous pression par le Banque mondiale, la Banque asiatique de développement ou des organismes européens pour qu'ils effectuent des réformes scolaires centrées sur l'efficacité. Avant de déléguer le pouvoir de décision aux écoles, l'on met en place une structure garantissant que l'Etat garde le pouvoir de décision en tant que dernière instance, malgré le transfert de pouvoir aux écoles. Dans ce but, l'on élabore pour chaque degré scolaire un plan de cours détaillé. A cela s'ajoute le fait que la privatisation de la formation des maîtres a engendré une multiplication des institutions de formation et de perfectionnement professionnels pour les enseignant(e)s. Actuellement, le département de l'éducation doit en toute hâte définir des critères d'accréditation, c'est-à-dire fixer les critères de la formation des maîtres dans tous les détails afin de pouvoir justifier la

reconnaissance étatique des institutions privées et la participation financière que leur verse l'Etat.

Comme le soulignent les exemples des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, les nouvelles autorités de l'instruction publique - y compris les autorités de type “ nouvelle gestion publique ” - ne sont pas des instances passives dans le cadre des réformes scolaires centrées sur l'efficacité. Toutes les deux ou trois semaines, certaines écoles font les gros titres des journaux parce qu'elles sont menacées de perdre les subsides de l'Etat, si elles n'abandonnent pas sur-le-champ et complètement leur autonomie et ne se soumettent pas à l'autorité de l'Etat. Ma collègue de Londres, Sally Tomlinson, a étudié en détail le destin de ces “ failing schools ” ou “ écoles qui échouent ” (cf. Tomlinson & Craft 1995). La plupart des écoles anglaises considérées comme menacées accueillent un grand nombre d'élèves immigré(e)s ou nécessitant un soutien pédagogique spécial sous forme de cours d'appui et d'encouragement.

Réforme scolaire centrée sur l'efficacité et privatisation

La cinquième et dernière thèse de mon exposé est la suivante : *Celles et ceux qui s'expriment sur le développement scolaire local ne devraient plus se limiter à ne présenter que des arguments pédagogiques, mais également mettre en lumière les économies qui seront réalisées à long terme par ce biais sur les dépenses de l'Etat dans le domaine de la formation. Ce n'est que lorsque nous aborderons cette partie de la discussion en demandant une présentation de chiffres et de faits à ce sujet que nous pourrons prendre des décisions politiques en matière de formation en déterminant les domaines où il est possible de*

réaliser des économies et ceux qui doivent être sauvés. A ce stade de la discussion, il sera également possible d'aborder la question de la nouvelle gestion publique (NGP ; new public management — NPM — en anglais) avec plus d'ouverture, c'est-à-dire de vérifier si les priorités pédagogiques fixées sont judicieuses ou non au vu des contraintes financières existantes.

Dans la majorité des Etats, les réformes scolaires centrées sur l'efficacité vont de pair avec la privatisation des établissements de formation. L'on ne voit pas pourquoi la Suisse serait épargnée par cette tendance à long terme. Au lieu de faire de cette question un tabou, il faudrait en discuter ouvertement.

La privatisation du système éducatif commence dans la plupart des Etats par une privatisation partielle des universités et des jardins d'enfants, avant de s'étendre aux autres écoles publiques. Dans ce contexte, l'on invite les parents d'élèves, certaines entreprises et organisations à faire des dons pour les écoles publiques. En outre, les écoles introduisent des taxes d'écolage pour certains cours complémentaires pour lesquels la demande est très forte. En Russie, par exemple, l'on prélève maintenant une taxe pour les cours de langues étrangères.

Le domaine le plus fortement touché par les privatisations est celui de la formation supérieure. L'explosion des besoins en formation et la crise financière ont incité la plupart des Etats à rendre plus difficile l'accès au niveau tertiaire de la formation. Dans ce domaine, il est également possible de mettre en évidence les différentes phases engendrées par les politiques en matière de formation.

Des taxes d'étude aux bourses en fonction des performances

Dans une première phase, l'on a introduit des taxes d'études. Suite à la pression exercée par l'opinion publique, soulignant l'aspect inégalitaire de cette pratique, bon nombre d'Etats ont mis sur pied des programmes de bourses d'études pour les étudiant(e)s à faibles ressources financières. Cette première phase de privatisation, effectuée dans le respect de certains critères sociaux, n'a pas duré très longtemps. Depuis deux ans, les Etats-Unis sont entrés dans une deuxième phase, caractérisée par le passage de l'octroi des bourses en fonction des besoins (" need based ") à l'octroi des bourses en fonction des performances (" merit based "). Depuis deux ans, nous sommes tenus d'évaluer les demandes de bourses d'études en nous basant d'abord sur les performances du/de la requérant-e et plus seulement en fonction de leurs besoins financiers. Notons que les étudiant(e)s de mon université terminent leurs études avec 20 000 à 50 000 dollars de dettes, selon la branche choisie et la durée des études.

La privatisation du système éducatif ne crée pas seulement un fardeau pour les étudiant(e)s, mais également pour le corps enseignant. En effet, l'image de notre profession s'est considérablement modifiée suite aux privatisations. Nous devenons de plus en plus des gérant(e)s (managers) de projets, qui déposent sans cesse de nouvelles demandes de fonds pour des projets, afin d'assurer à leur institution des moyens financiers supplémentaires. Ce constat est également valable pour les enseignant(e)s des écoles publiques. En effet, dans un système scolaire centré sur l'efficacité, l'Etat n'accorde un soutien financier que pour la formation minimale. Toutes les autres activités, telles que les excursions, les journaux d'élèves, les fêtes scolaires sont considérées

comme des “ projets ” et doivent faire l'objet d'une demande spécifique (projet avec budget) de la part des enseignant(e)s.

Un scénario effrayant pour 2010

En conclusion, mon intention est d'esquisser un scénario 2010 effrayant, résultant de la mise en œuvre d'une réforme scolaire centrée sur l'efficacité, dont les caractéristiques seraient les suivantes : le programme, les méthodes pédagogiques et l'organisation des écoles sont déterminés par les entrepreneurs/-euses de l'industrie de la formation, par les spécialistes en organisation et par les expert(e)s en évaluation ; les écoles suisses subissent une “ Mac-décentralisation ” et développent environ douze profils pédagogiques sur lesquels elles doivent imprimer le sigle de l'entreprise de formation avec laquelle

elles ont collaboré ; les directions d'école sont évaluées en fonction des résultats d'examens dans la langue principale et les mathématiques ; les enseignant(e)s sont ramenés au rang de gestionnaires de projets ; les parents et les élèves sont confrontés à une offre surabondante en matière de formation ; l'organe étatique responsable de l'instruction publique réduit ses subventions aux écoles, mais étend son contrôle.

Ce scénario effrayant vise à relativiser l'euphorie que les partisan-ne-s de la NGP aimeraient voir suscitée par le potentiel d'innovations pédagogiques de leur approche. A mon avis, il faudrait maintenir ce scénario jusqu'à ce que celles et ceux qui soutiennent la NGP commencent à réfléchir sérieusement aux possibles répercussions négatives de la réforme scolaire centrée sur l'efficacité et à prendre des mesures pour essayer de les éviter.

Postface

L'exposé que j'ai présenté dans le cadre de la Conférence fédérative des enseignant(e)s de La Chaux-de-Fonds et que j'ai mis à disposition sous forme écrite a donné lieu à un débat passionné. Certain(e)s collègues ont souligné que l'évolution américaine que j'ai évoquée avait déjà commencé en Suisse. Ainsi, dans le canton de Berne, l'on a demandé aux gymnases de développer un schéma directeur pédagogique destiné à être intégré par la suite dans un projet de “ marketing ” s'adressant aux parents intéressés. Cette mesure est censée donner à ces derniers les informations nécessaires pour choisir librement une école.

Suite à la discussion passionnante qui s'est développée dans le cadre de la Conférence

fédérative des enseignant(e)s, j'ai envisagé, pendant un bref moment, de changer le titre de mon article et de l'intituler “ scénario 2000 pour une réforme scolaire centrée sur l'efficacité ”. J'ai finalement décidé de maintenir le titre initial et la date de 2010 en raison des partisan(e)s que la réforme scolaire centrée sur l'efficacité avait en Suisse.

Les développements de l'autonomie locale et des critères d'efficacité vont de pair

Pour ces personnes, les conséquences négatives de la réforme scolaire centrée sur l'efficacité ne sont apparemment pas encore assez visibles. Elles se sont clairement prononcées pour le développement scolaire local

et contre la réforme scolaire centrée sur l'efficacité, estimant que le développement scolaire local libérerait notamment les groupes d'enseignant(e)s innovateurs de certaines contraintes imposées par l'appareil bureaucratique de l'Etat et leur donnait ainsi la marge de manœuvre nécessaire pour pouvoir enfin réaliser des projets pédagogiques nouveaux et créatifs. La différence que font les partisans de cette approche entre le développement scolaire local, jugé positif, et la réforme scolaire centrée sur l'efficacité, perçue comme négative, n'est pas pertinente à mon avis. En effet, avant de transférer le pouvoir des autorités scolaires cantonales ou locales dans les écoles, il est nécessaire de définir clairement la notion de "bonne école". L'appareil bureaucratique de l'Etat ne lâchera la bride aux écoles que lorsqu'il disposera de la garantie que toutes les parties impliquées au niveau local comprennent ce que signifie la notion de "bonne école". Dans le cadre de la réforme scolaire actuelle, qui s'inscrit dans la nouvelle gestion publique, les critères d'une bonne école découlent d'une approche centrée sur l'efficacité. Le respect de ces critères peut être contrôlé par l'évaluation des performances des élèves. Les mesures permettant de guider ce processus sont l'évaluation externe et l'auto-évaluation, appliquées de manière continue. L'objectif politique visé est le démantèlement de l'appareil étatique et la promotion de l'économie privée, avec pour conséquences le démantèlement

de la formation et l'inégalité des chances.

La centralisation n'est pas un obstacle à l'innovation

Il est non seulement illusoire d'imaginer que le développement scolaire local permet d'accroître le potentiel innovateur des écoles, cette idée est également erronée. En effet, les conditions imposées par la centralisation n'ont pas empêché les groupes d'enseignant(e)s désirant des réformes d'agir de manière innovatrice. Comme l'a montré une enquête effectuée par Fuhrman, Fry et Elmore en 1992, la pratique de l'enseignement n'a que très peu évolué une fois que le développement scolaire local a été introduit. Ces chercheurs ont analysé des projets pilotes développés et institutionnalisés au niveau local dans les années 1990 aux Etats-Unis et sont arrivés à la conclusion qu'environ la moitié de ces tentatives basées sur des modèles aurait tout aussi bien pu être réalisée dans le cadre des réformes scolaires centralisées telles que celles appliquées précédemment. A l'époque où la direction de la formation était centralisée, ces réformes n'auraient donc pas non plus nécessité des règlements d'exception. Cette observation met en doute l'idée selon laquelle le développement scolaire local inciterait les écoles et les districts scolaires à être continuellement innovateurs.

Gita Steiner-Khamsi, professeure de sciences de l'éducation comparées et internationales, Teachers College, Columbia University, New York

Références

Prof. Dr. Gita Steiner-Khamsi

Teachers College, Columbia University, Department of International and Transcultural Studies, Box 55, 525 W 120th Street, USA - New York, NY 10027.

E-mail : gs174@columbia.edu

Fax : (001) 212 - 678 82 37

Sources bibliographiques

- Alfina Mark, Caputo John S., Wynyard Robin, McDonaldization Revisited. Critical Essays on Consumer Culture, Praeger Press, Westport CT, 1998.
- Applebome Peter, “ Grading For-Profit Schools: So Far, So Good ”, *New York Times*, 26 juin 1996.
- Applebome Peter, “ For-Profit Education Venture to Expand ”, *New York Times*, 2 juin 1997.
- Bell Colley, Choe Julie, McLaughlin Mark, “ The Edison Project ” in *An Analytical Review*, Teachers College, Columbia University, New York, 1997. (séminaire non publié).
- Brown P., Lauder H., Education, “ Globalization and Economic Development ” in *Journal of Education Policy*, 11/1, pp. 1-25, 1996.
- Chubb John E., Moe Terry M., Politics, Markets, and America's Schools, Brookings Institution, Washington, 1990.
- Currie Jan, “ Globalization Practices and the Professoriate in Anglo-Pacific and North American Universities ” in *Comparative Education Review*, 42/1, pp. 15-29, 1998.
- Gogolin Ingrid, Krüger-Potratz Marianne, Wenning Norbert, “ Zum Verhältnis von Interkultureller und Allgemeiner Bildung ” in *Interkulturelle Studien*, Numéro 27, Universität Münster, 1996.
- Guthrie James W., Pierce Lawrence C., “ The International Economy and National Education Reform: A Comparison of Education Reforms in the United States and Great Britain ” in *Oxford Review of Education*, 16/2, pp. 179-205, 1990.
- Ritzer George, The McDonaldization of Society, Pine Forge Press, Thousand Oaks CA, 1993.
- Ritzer George, The McDonaldization Thesis, Sage Publications, Thousand Oaks CA, 1998.
- Steiner-Khamsi Gita, “ Lehren aus Deregulierung und Schulwahl in den USA ” in *VPOD Magazin für Schule und Kindergarten*, 100/101, pp. 28-39, 1997.
- Tomlinson Sally & Craft Maurice, Ethnic Relations and Schooling, Athlone, London, 1995.