

Document N° 07

**L'ECOLE DE DEMAIN  
FORUM DE L'OCDE**

**Futuroscope, Poitiers, France**  
du 12 au 14 février 2003

---

## **CONSTRUCTION D'UNE "BOÎTE À OUTILS" – PAYS -BAS**

**CADRE POUR LES ECOLES ET POUR LA REFORME AUX PAYS-BAS :  
POLITIQUE GOUVERNEMENTALE ET ORIENTATIONS**



## **Introduction**

Le système éducatif des Pays-Bas connaît un régime où les établissements de l'enseignement public et libre sont régis par la même réglementation nationale et bénéficient des mêmes aides de l'état. Les autorités nationales et la législation soulignent l'importance du principe d'égalité en droit des établissements, des enseignants et des élèves. L'élaboration de la politique et sa mise en oeuvre relèvent du Ministère de l'Education nationale. Le système éducatif néerlandais est caractérisé par une réglementation globale qui attribue un rôle important aux structures intermédiaires. Ces derniers temps, les efforts sont orientés de plus en plus sur la décentralisation de la prise de décisions, le renforcement de l'autonomie et de la responsabilité.

Deux tendances servent de moteur principal à la réforme qui vise une autonomie accrue : le manque d'enseignants et la nécessité de combattre les retards scolaires. Ce qui plaide en faveur de l'autonomie accrue des établissements du primaire et du secondaire c'est qu'ils sont le mieux placés pour connaître leur propre environnement, leurs problèmes majeurs et les qualités de l'établissement et de son cadre. C'est en renforçant les attributions des établissements que nous espérons réaliser des effets plus concrets dans l'approche de ces problèmes de pilotage plutôt que d'imposer des réglementations uniformes pour tous les établissements.

### **Initiatives visant les « Laboratoires de réforme » - Ecoles innovatrices et politique dite *Educational Opportunity Policy* [Politique pour favoriser l'égalité des chances dans l'enseignement]**

On peut estimer que les deux réformes récentes qui constituent la boîte d'outils novateurs de nos « laboratoires de réforme » - établissements à pratiques innovantes et *Educational Opportunity Policy* - correspondent au scénario 2b OCDE, c'est-à-dire l'école comme organisation orientée sur l'apprentissage. Ces efforts sont basés sur des expériences et des innovations dirigées par l'école et orientées sur l'école afin de renforcer la responsabilité de celle-ci dans ses choix pédagogiques et ses propres stratégies en matière de personnels et de gestion financière. Cette formule a pour vocation de stimuler la compétence et la satisfaction professionnelles, les partenariats efficaces avec d'autres protagonistes dans un environnement plus large (parents d'élèves, collectivités territoriales, entreprises) et notamment de perfectionner la qualité pédagogique.

L'élément qui relie ces réformes et les instruments dans la boîte à outils de l'OCDE réside non seulement dans l'utilité des scénarios pour ceux qui sont chargés de développer des stratégies et pour les établissements afin d'élaborer une image plus précise de cet avenir souhaité mais en outre dans le fait qu'elles indiquent les étapes qui préparent cet avenir. Nous avons dans ce cadre l'exemple concret d'une école individuelle qui a utilisé cette approche progressiste en participant au projet des établissements à pratiques innovantes.

## **Ecoles innovatrices**

Le Ministère de l'Education Nationale est considéré par de nombreux établissements comme un empêcher d'enseigner en rond pêchant par excès de zèle. En novembre 2000, le parlement a initié le projet appelé « Ecoles innovatrices » en invitant le Ministre de l'Education à désigner, à titre d'expérience, des établissements non- ou moins contraints de suivre les réglementations, à commencer en février 2001. La philosophie qui sous-tend le projet se reflète dans son appellation : encourager les établissements à examiner toute approche susceptible de perfectionner la qualité de l'enseignement, en suivant librement le cours de son imagination et de l'innovation sans trop se soucier du carcan réglementaire national.

En phase avec cette philosophie, le cadre sur lequel repose le concept et notamment à propos des relations entre les établissements et le Ministère de l'Education Nationale est régi par une « gestion interactive ». Au lancement du projet, on a adressé à 33 structures éducatives, établissements primaires et secondaires la question suivante : « A quoi sont confrontées les écoles dans leur recherche de perfectionnement de la qualité du niveau d'enseignement » ? Aucun sujet n'a été tabou sur l'ordre du jour des discussions entre les représentants de l'administration et les établissements éducatifs ; de nombreuses questions ont été soulevées concernant aussi bien les réglementations, les examens et les programmes que celles à propos de principes fondamentaux, problèmes RH et autres. La méthode de travail retenue dans le cadre du projet permettait l'interaction directe entre les représentants des établissements et les professionnels du ministère, moyennant visites d'écoles et réunions thématiques.

### ***Résultats au niveau national***

Basées sur cette phase d'exploration, des propositions furent établies en vue du perfectionnement de stratégies au niveau national afin de préparer dix projets concrets. Les projets d'innovation se divisent en trois catégories :

1. les « explorateurs » : un nombre limité d'établissements examine les nouvelles stratégies jusqu'ici non expérimentées susceptibles de perfectionner la qualité et la pertinence de l'éducation. Les idées développées dans ce cadre s'écartent essentiellement de la pratique pédagogique traditionnelle. Il est fort possible que le nombre d'établissements suivant cette direction à l'avenir reste plutôt limitée.
2. les « éclairés » : dans certaines régions d'innovation du système éducatif, on procède à l'étape suivante. Dès que la filière aura été suffisamment explorée, un plus grand nombre d'établissements pourra suivre. Il est fort possible que le nombre d'établissements adoptant cette direction à l'avenir soit considérable.
3. la « mise en oeuvre précoce » : les régions susceptibles d'affecter le système global à un moment donné seront intéressées à un moment précoce par un groupement d'établissements. On part du principe qu'à l'avenir tous les établissements suivront cette orientation.

Le processus de dialogue ouvert et la formule de projet retenue ont mis en place une ambiance croissante de confiance et de responsabilité commune. Dans le passé, il existait un fossé béant entre l'établissement des stratégies établies et leur mise en œuvre par les établissements ; en ce moment l'établissement des stratégies est de plus en plus orientée directement sur l'école. Les établissements sont confrontés à des défis professionnels qu'ils devront tackler en y opposant un nouvel élan et en étant moins freinées par les instructions et réglementations émanant du Ministère de l'Education. Bref, un processus de facilitation des professionnels est en train de prendre forme.

### ***Quelles sont les rôles à jouer par les établissements et par le Ministère de l'Education Nationale ?***

Le projet a soulevé la question du rôle à jouer par les établissements et les professionnels qui y travaillent (directeurs, enseignants) dans l'élaboration d'une politique éducative nationale. On peut distinguer quatre missions majeures, en ordre d'importance croissant de la première à la quatrième, à assumer par les établissements en qualité d'acteur participant à l'élaboration de la politique éducative [formulées dans une « échelle de participation »] :

- ❑ L'école en qualité de client : groupes cible ;
- ❑ L'école comme participant qui génère des idées;
- ❑ L'école en qualité de co-auteur du programme en matière de politique à suivre ;
- ❑ L'école en qualité de co-producteur de politique éducative.

Le projet soulève des questions critiques et parfois difficiles sur le rôle du Ministère de l'Education Nationale, telles que :

- ❑ Le Ministère de l'Education Nationale est-il monopoliste dans la gestion de dossiers tels que programmes éducatifs et qualité de l'enseignement ?
- ❑ Jusqu'à quel point l'administration centrale peut-elle programmer l'innovation éducative ?
- ❑ Les politiques éducatives globales sont-elles une réponse adéquate aux besoins ressentis au niveau de l'établissement en matière d'expériences et d'innovation ?

Le projet a notamment lancé un processus de réflexion sur l'efficacité de politiques d'innovation. On pourrait distinguer deux modes d'innovation :

**Le mode A** basé sur :

approbation ; création, développement, adaptation, apprentissage récurrent,  
diffusion ; experts ; globalité ; uniformité ; établissements, diversité locale, *bottom-up*

*top-down* <<

**Le mode B** basé sur :

Le projet des « Ecoles innovatrices » vise nettement l'introduction du « Mode B » dans un système qui est plutôt axé sur le Mode A. Pour le gouvernement des Pays-Bas, les processus d'apprentissage et les outils en matière politique impliqués visant le transfert de A à B – en ce compris les conséquences pour les établissements appliquant ou non des « pratiques innovantes » - expliquent en partie la participation au projet dit « l'Enseignement de demain ».

### ***Educational Opportunity Policy***

Depuis plusieurs dizaines d'années, les stratégies mises en oeuvre aux Pays-Bas visaient explicitement les besoins des enfants en situation de retard éducatif. Traditionnellement, l'enseignement privilégiait les élèves des couches moins favorisées. Au cours de ces dernières années cependant, sous l'influence de la montée de l'immigration à partir des années 1960, ces groupes sont devenus la cible principale de ces politiques.

Si les objectifs et les matières sont généralement restés inchangés pendant cette période, la pression politique et des divergences de vue y associées ont handicapé les mesures décisives. Le premier cadre éducatif au niveau national (appelé en néerlandais : *Landelijk Beleidskader* (LBK) [Cadre de politique éducative nationale] fut établi en 1993. Un deuxième cadre comparable (LBK), a été introduit en 1998, simultanément avec la première initiative de politique visant à réduire les retards dans le système éducatif (cadre appelé en néerlandais : *Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid* (GOA) qui prit fin en juillet 2002. Le troisième LBK et le deuxième GOA entrèrent en vigueur le 1er août 2002.

#### ***Le deuxième cadre de politique à suivre (LBK) ; la première période GOA (1998-2002)***

Au début des années 1990, l'expérience des 20 premières années n'ayant pas produit les résultats escomptés, une discussion s'engagea au sujet d'une décentralisation éventuelle de la politique visant à réduire les retards scolaires. L'idée que les collectivités territoriales seraient mieux placées pour anticiper les besoins des établissements s'imposa pour aboutir finalement à la décentralisation de ces politiques. Avec le changement intervenu en août 1998 évoqué ci-avant, les municipalités GOA furent dotées de responsabilités et de pouvoirs leur ouvrant l'accès aux fonds concernés. La Convention de consultation ciblée (En néerlandais: *Op Overeenstemming Gericht Overleg* [Consultation en vue d'un consensus] (OOGO) imposait aux collectivités territoriales de s'associer avec les conseils directeurs des établissements pour établir un plan d'action en vue d'une politique cohérente en matière de rattrapage. Ce plan d'action local devant également se situer dans le prolongement des directives du cadre politique au niveau national.

#### ***Motifs de la EOP***

Au milieu de la première période GOA, de vives discussions éclataient à propos de la société multiculturelle. Généralement, les migrants étaient d'un niveau éducatif inférieur et étaient exposés plus longtemps au chômage que le reste de la population du pays et la nécessité d'une action était globalement ressentie. Au cours de la même période l'inspection académique constatait que 5% des établissements se situaient en dessous du niveau de qualité de référence. Les investissements consentis dans une politique sociale prioritaire, une politique éducative prioritaire et le premier cadre de politique nationale n'avaient pas abouti aux résultats souhaités. En outre, les premiers résultats d'études menées pour analyser les effets de la politique GOA appliquée en 1998 montraient que les municipalités avaient eu bien du mal à secouer le joug des directives politiques nationales afin d'anticiper les besoins ressentis sur place. Malgré l'intention initiale de l'état de créer un observatoire GOA, il s'est avéré clairement, peu à peu, que les municipalités n'avaient qu'à se débrouiller seules dans la communication des acquis obtenus localement.

Après des débats acharnés à l'assemblée nationale, la politique de soutien au système éducatif fut lancée en 2000. A mi-parcours du cycle de la politique municipale de soutien au système éducatif, on ajouta un autre niveau pour offrir à tous les élèves des chances égales pour développer leurs talents. Il s'agissait en plus de comprendre pourquoi certains établissements, dans une situation, un contexte apparemment identiques, obtenaient des résultats différents. Notamment pourquoi environ 5% des établissements n'étaient pas en mesure d'offrir une éducation satisfaisante ?

### ***L'introduction de la politique EOP - couvrant peu à peu l'ensemble du territoire***

En mai 2000, les quatre villes majeures (Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) essayaient les plâtres de cette politique. Dans l'ensemble, une sélection d'environ 140 établissements fut établie accueillant des élèves de milieux défavorisés, avec plus de 50% des élèves ciblés. Les municipalités établirent des projets d'action afin de montrer comment concrétiser les chances éducatives dans le cadre de la politique municipale éducative compensatoire. Un an plus tard, 32 municipalités de plus de 100 000 habitants démarraient leurs activités de la même façon. Au total, en novembre 2002, 350 établissements répartis sur l'ensemble du territoire national peuvent arborer l'appellation « Ecoles participant à la EOP ».

Chapeautés par la politique GOA, les municipalités, les établissements et leurs conseils de gestion eurent les coudées franches afin de concrétiser la politique éducative compensatoire, les municipalités devant investir dans l'environnement scolaire, les conseils de gestion devant assurer des conditions favorables au sein des établissements. La politique éducative pour améliorer les chances avança d'un pas. Les établissements devinrent le point de départ. Si c'était aux municipalités d'établir les plans d'action, les objectifs devaient être formulés maintenant au niveau de l'école. L'école se voyait reflétée dans les dialogues avec les résultats d'inspection, interviews, consultations de classe et autres données complémentaires. A l'aide de questions bien ciblées, on visait à identifier les véritables problèmes dans les établissements, les solutions requises. En supprimant les obstacles entravant l'enseignement dans la classe, on permettrait aux établissements de renforcer le niveau de performances de leurs élèves par le biais d'actions spécifiques adaptées à des conditions particulières.

En se basant sur le diagnostique, les établissements EOP ont établi des plans de développement qui, avec leurs objectifs et leurs visions spécifiques, fourniront les directives pour l'avenir. Pour certains établissements, cette formule signifiait que l'on définisse d'abord exactement la situation. Finalement, on a formulé des objectifs spécifiques, mesurables, acceptables et matériels appelés SMART.

### ***L'école comme point de départ – avec le soutien des autorités nationales bien sûr***

Outre l'encouragement financier et les chances offertes par la nouvelle philosophie politique, la formule EOP apporta des modifications dans l'approche en matière de politique éducative compensatoire. Dans le passé, les municipalités, les établissements et les conseils de gestion des établissements occupaient une position plutôt isolée. N'ayant pas été confrontées dans le passé avec la politique éducative compensatoire, les municipalités notamment ont eu du mal à orienter leurs propres cursus en traversant cette problématique persistante.

Le processus de soutien s'efforçait de casser la marque infligée aux établissements EOP et à ses populations dans les médias. Plusieurs d'entre elles donnèrent lieu à des rapports de presse sur les mauvaises performances des élèves. On saisit les médias afin de se débarrasser de cette mauvaise réputation. Une ouverture d'esprit différente se mit en place à laquelle l'enseignement n'était pas habitué. Des établissements situés dans la même région qui s'ignoraient jusqu'ici, ouvraient des partenariats pour développer des plans éducatifs. Ces initiatives aboutirent à l'organisation de « journées d'écriture ». Certains établissements décidèrent d'initier des projets communs. De nombreuses municipalités à leur tour décidèrent de lancer des réunions afin de favoriser les établissements EOP, réunions auxquelles participaient tous les professeurs.

### ***Conclusions et discussion***

La formule EOP a entraîné non seulement une révolution dans les politiques, elle a encouragé en outre une autre façon de considérer les établissements aux populations moins favorisées. De plus en plus, ils sont considérés comme des structures en apprentissage continu, non pas comme des écoles à échec. Dorénavant, la politique EOP a montré que certains établissements sont tout simplement dépourvus des conditions nécessaires préalables ; parfois les municipalités et les conseils de gestion ont insuffisamment assumé leurs responsabilités en abandonnant les écoles à leur sort. La politique EOP permet aux établissements scolaires de renverser ce processus, avec la notion de développement comme moteur opérationnel et en se basant sur le processus durable d'une politique éducative. La société moderne est plus dynamique que jamais et fait l'objet de modifications majeures récurrentes. Les établissements scolaires constituant le point de départ et à partir d'objectifs concrets, il existe des directives pour les actions à engager par les établissements. En faisant ces choix, ces derniers peuvent renforcer leur autonomie et leur originalité. Après tout, il n'existe aucun remède passe-partout pour tackling les problèmes éducatifs des élèves défavorisés.

A l'avenir, le défi sera de soutenir la récurrence de la politique éducative compensatoire. D'une part, les établissements scolaires continueront de réclamer un degré d'autonomie suffisant afin de pouvoir élaborer des politiques pour améliorer les chances telles qu'on les perçoit. De l'autre, l'état, les municipalités et les conseils de gestion des écoles auront à créer les conditions nécessaires au niveau des établissements scolaires pour faciliter la mise en œuvre de ces politiques, car il est inadmissible que les écarts de qualité constatés dans certaines écoles soient imputables à l'absence des conditions évoquées.